Pablo Lucas Verdú

LA OCTAVA LEY FUNDAMENTAL

CRITICA JURIDICO-POLITICA DE LA REFORMA SUAREZ

Prólogo de E. TIERNO GALVAN

TECNOS

PABLO LUCAS VERDU

Catedrático de Derecho Político. Doctor por la Universidad de Madrid.
Doctor por la Universidad de Bolonia

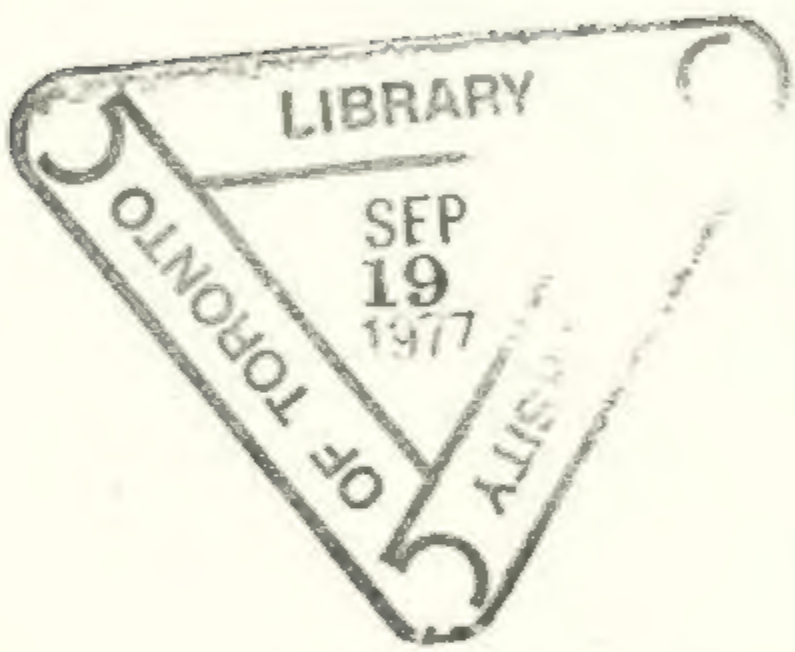
LA OCTAVA LEY FUNDAMENTAL

Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez

PROLOGO DE
ENRIQUE TIERNO GALVAN

EDITORIAL TECNOS
MADRID

JN
8203
L8



© by Pablo Lucas Verdú, 1976
Editorial Tecnos, S. A.
O'Donnell, 27. Madrid-9
ISBN: 84-309-0683-5
Dep. Legal: M. 39.601-1976

Printed in Spain - Impreso en España por: *IMNASA*. Menorca, 47. Madrid-9

INDICE GENERAL

PRÓLOGO ... ... Pág. 9

I. EL FRACASO DEL REFORMISMO CONTINUISTA 13

1. El reformismo continuista como expresión del miedo 13
2. El pensamiento político reformista 15
3. El reformismo continuista y el discurso en la sesión plenaria de las Cortes del Presidente del Gobierno, señor Arias, el día 28 de enero de 1976 22

II. EL INFLUJO FASCISTA EN LA DOCTRINA Y EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ESPAÑOLAS 27

1. Introducción 27
2. Influjo fascista en los profesores de Derecho Político español al terminar la Guerra Civil 30
3. Influjo fascista en las instituciones políticas españolas 36
4. Conclusiones 45

III. EL PROYECTO DE LEY SUÁREZ PARA LA REFORMA POLÍTICA 49

1. Nuevo estilo y nueva semántica políticos 49
2. La Reforma Arias y la Reforma Suárez, comparadas 53
3. Naturaleza jurídico-política de la Ley para la Reforma política 63
4. Análisis del contenido de la Reforma Suárez ... 75

IV. El proyecto de Reforma política Suárez y el futuro político 89
1. La superación del «miedo al miedo» 89
2. La coalición de la derecha continuista y la Reforma Suárez 92
3. Los factores reales del poder y la reforma política 93
4. Conclusión 95

V. Consecuencias de la exclusión del preámbulo de la Ley de la Reforma política 97
1. Significado de la exclusión del preámbulo 97
2. Exclusión del preámbulo y naturaleza jurídico-política de la octava Ley fundamental 101

Apéndices 103
A) Proyecto de Ley para la Reforma política 103
B) Texto del discurso del Presidente Suárez en TVE 109
C) Modificaciones más importantes del Informe del Consejo Nacional al proyecto de Ley de Reforma del Gobierno 120
D) Apostilla sobre la aprobación por las Cortes de la Ley de Reforma Suárez 122

PROLOGO

Con clara comprensión del problema fundamental, la bibliografía más pertinente que atañe al caso y buen estilo, al que no le faltan a veces puntadas de ironía, el Catedrático de Derecho Constitucional don Pablo Lucas Verdú ha estudiado desde el punto de vista jurídico político el proyecto Suárez para una nueva Constitución. No creo que sea necesario que resuma aquí lo que el autor expone en este sustancioso opúsculo, pues más que resumir habría que desarrollar lo que con suma concisión dice, y no es el papel de un prólogo el de constituirse en libro respecto del texto que comenta. El propio Lucas Verdú o alguno de sus alumnos harán, adecuándolo al tiempo, el libro que está en germen en las páginas que siguen.

Me parece, sin embargo, que no es traicionar mis obligaciones de prologuista, el perfilar con más hondura la contradicción político práctica que el autor expone en el plano de la norma jurídica y del comentario científico. Resaltaré, pues, hasta que alcance el nivel de alto relieve, lo que se percibe pero no sobresale en el libro de Lucas Verdú.

El Gobierno Suárez se ha visto, por un lado, comprometido por razones subjetivas y por razones objetivas a

respetar el Derecho Constitucional vigente, que es tanto como decir que no se cambie por modos ajenos a lo que las propias leyes permiten y que con el nombre de Fundamentales se heredaron de la dictadura franquista. Por otra parte, su proyecto, expuesto con claridad desde los primeros momentos, consiste en cambiar ese orden fundamental, con lo que damos en la siguiente sorprendente contradicción. Por una parte, hay que respetar la legislación totalitaria, y por otra, hay que destruir esta legislación para dar paso a un sistema democrático. Me parece que muy pocas veces en la historia del Derecho Constitucional se ha presentado nada más claro y a la vez más contradictorio, y en el orden práctico más necesario y en el plano teórico más difícil. Aquello del guisado de liebre sin liebre parece una contraposición fácilmente salvable, si se compara con esta otra de pasar de un Estado fascista a un Estado democrático, utilizando la propia legislación fascista.

Conviene, para no salirnos de la aporía sutilmente propuesta por el profesor Lucas, llamar a las cosas por su nombre, de modo que, evitando los rodeos, hablemos de legislación fascista, porque tal fue la legislación política del General Franco, en su expresión y en su intención, hasta el año 67. A partir de esta fecha se convirtió, por obra de la llamada Ley Orgánica, en un fascismo, aparatcsamente disfrazado de paternalismo liberal que no perdió ni su sustancia ni sus vicios originarios.

En un orden de cosas muy concreto, el proyecto Suárez intenta que las propias instituciones franquistas sean las que acepten y aprueben el proyecto. Un proyecto que implica su liquidación, no lo olvidemos. Para esto es necesario persuadir a quienes componen aquellas instituciones a que acepten la autodestrucción. El proceso de convencimiento supone un cierto arreglo con lo que podríamos llamar la derecha heredada, que por una u otra razón no ha salido de las instituciones, y con quienes constituyen grupos políticos de derechas neo-democráticos. Por otra parte, el proyecto Suárez, para que flote o si

se prefiere vuele, es menester que tenga dos alas o dos equilibradores, no basta persuadir a la derecha utilizando sobre todo lo que mejor la define, los intereses, también es necesario persuadir a la izquierda. La izquierda es el otro flotador o el otro ala, ya que cuenta con el respeto de Europa, tiene un innegable poder de movilización de masas y se nutre, a no dudardo, de gente que no se ha mezclado en los escándalos políticos financieros de los cuarenta años pasados. La contradicción como se ve se complica cada vez más, pues no sólo es jurídico-política, sino también vital. No es fácil en principio que la derecha heredada acepte su autodestrucción ni que la izquierda de los sufrimientos y protestas acepte un procedimiento tan insólito de alcanzar la democracia. Sin embargo, cuando se escribe este prólogo se entrevé la posibilidad de que lo insólito, que en muchos casos es superior al absurdo porque lo absurdo es frecuente, llegue a realizarse. La renovación demográfica del país, la correspondiente renovación ideológica, pues el país de derechas o de izquierdas quiere la democracia, y el sentido común y patriotismo de la izquierda, favorecerán la posibilidad de que lo insólito ocurra. Hay que añadir la voluntad del Gobierno, que es expresión de la voluntad del trono. A su vez, la voluntad democratizadora del trono expresa el convencimiento de que la democracia, únicamente la democracia, es compatible en Europa con la institución monárquica. Los ensayos de monarquía dictatorial han acabado pronto y mal.

El profesor Lucas no ha considerado, pues no era esta su misión, la posible respuesta política del Trono y del Gobierno en el caso de que lo que él llama la 8.ª Ley fundamental no fuese aprobada por las Cortes. Digamos que Pablo Lucas se detuvo antes de llegar al General Pavía, quizá arrastrado por la intuición —confirmada por los hechos— de que el segundo Pavía no parece necesario.

Como el lector puede apreciar o intuir, hay en el escrito del Catedrático de Derecho Constitucional de Deus-

to sustancia bastante para que su lectura requiera menos tiempo, bastante menos tiempo, que las largas y cada vez más profundas reflexiones que desencadena. De libros como éste, claros, que informan bien y que rehúyen cualquier superfluidad retórica, yendo derechos al grano, no anda muy sobrado nuestro país.

ENRIQUE TIERNO

I

EL FRACASO DEL REFORMISMO CONTINUISTA

1. *El reformismo continuista como expresión del miedo.*

La historia de los diversos regímenes totalitarios de derechas manifiesta que el legado institucional de sus fundadores no les sobrevive (Mussolini, Hitler, Horthy, Petain, Salazar y Caetano). En España, inicialmente pareció darse una excepción. El primer Gobierno post-franquista emprendió una complicada tarea de acomodación de las viejas instituciones franquistas a los nuevos tiempos. Esta delicada y laboriosa operación fue criticada y rechazada por la extrema derecha del Régimen, llamada popularmente el *bunker*, cuyos más conspicuos miembros se envanecen de tal denominación, y por la oposición democrática en sus más diversas corrientes y matices la mayoría de ellas presentes en el organismo político *Coordinación Democrática* Una pregunta que parece lógicamente plantearse es ésta: ¿Cómo podrá mantenerse esa dificilísima operación sorteando a bunkeristas y oposicionistas que cuentan, los primeros, con importantes resortes del poder y con medios económicos y los segundos con la adhesión de extensas masas?

La contestación a esta pregunta es clara: *la operación reformista se emprendió a pesar de su increíble planteamiento de origen (que instituciones totalitarias aprueben su cuasi-liquidación aprobando las nuevas reformistas), pese a los obstáculos que lentamente fue superando (en las Cortes, en el Consejo Nacional) y frente a la crítica y condena de la oposición, porque el Ejército, factor esencial de poder, alarmado por la primera fase de la Revolución portuguesa, exigió que los cambios políticos se hagan dentro de la legalidad.*

En este sentido, frente al inmovilismo bunkeriano y la ruptura democrática patrocinada, básicamente, por Coordinación Democrática, el reformismo gubernamental a duras penas se fue abriendo camino, sin que esto signifique que sea la ideología que refleje fielmente la postura del Ejército, pues varios Jefes, acertadamente han manifestado su apoliticismo. *El reformismo gubernamental es la ideología del miedo:* miedo a la ruptura por si exige graves responsabilidades; miedo a la súbita politización de las masas trabajadoras y universitarias, cuyo avance se considera peligrosísimo, etc. Sin embargo, también hay miedo y censura a los inmovilistas, porque impiden el cambio epidérmico que beneficiaría a todos, incluso lograría la difícil homologación con la Europa de la CEE; haría olvidar asuntos penosos; se pasaría una esponja eficaz sobre tantas cuestiones comprometidas y se establecería un país homogeneizado, aséptico, pasteurizado... donde no entrarían bacilos perturbadores.

Así, pues, la reforma del Gobierno Arias, inspirada en gran medida por Fraga, se inscribía dentro de la ideología del reformismo, patrocinado por Godsa, especie de club animador de Reforma Democrática, grupo político cuyo líder reconocido es el ex ministro de la Gobernación Manuel Fraga Iribarne.

Es menester analizar, con algún detenimiento, el programa político de Reforma Democrática tal como se recoge en un documento titulado *Llamamiento para una reforma democrática.* Una publicación unitaria de

Godsa, Artistas, 39, Madrid-20, 1976, así como del pensamiento político de su líder Fraga, para comprender en qué medida el bicameralismo postfranquista es una expresión del reformismo político.

2. *El pensamiento político reformista*

Ante todo, el llamado reformismo democrático parece obsesionado por dos cosas: *a*) mantener la continuidad política, y *b*) realizar cambios que no le afecten. Es obvio, pues, que las instituciones que se querían reformar (y, naturalmente, las que se deseaban mantener intactas o con ligeros retoques) arrancan de la continuidad. Dicho más claro y contundentemente: *el reformismo democrático (?) es el mismo nombre del continuismo autoritario.* Por eso, no se comprende la feroz oposición bunkeriana a no ser que se trate de intereses y personalismos enfrentados, que suelen menudear cuando decaen las formas políticas rígidas.

El programa de Reforma Democrática corrobora la tesis precedente: «Nuestra intención —aparece escrito en letras capitales, P.L.V.— se cifra en la firme voluntad de proponer al país una solución basada, a la vez, en una CONTINUIDAD —*sic* en el texto, P.L.V.— que soslaye los riesgos y costes políticos de la ruptura y en un plan de inexorables y apremiantes REFORMAS —*sic* en el texto, P.L.V., pág. 9—».

Los autores del citado *Llamamiento* razonan la afirmación anterior, a saber conciliar continuidad y reformas (por eso es lícito, a mi juicio, denominarle *continuismo reformista).* Los argumentos son éstos: 1) lo permite el marco cultural y económico de la sociedad española; 2) las mayorías tendrían mucho que perder ante cualquier improvisación —no se aclara por qué tendrían mucho que perder las mayorías ante esa improvisación—. Es una manera elíptica de condenar la solución constituyente (P.L.V.); 3) porque sobre la violencia irra-

cional o sobre el resentimiento no se puede construir nada —argumento que revierte sobre el mero continuismo (P.L.V.); 4) porque no puede alcanzarse una solución razonable con la mera reproducción de otras experiencias— se olvida que las instituciones actuales están inspiradas en modelos fascistas y que no son homologables con las democráticas europeas, incluidas las Cortes españolas actuales y las contempladas en la reforma.

Ahora bien, los reformistas demócratas sostienen: «Somos también plenamente conscientes de la necesidad de recoger las propuestas renovadoras de las nuevas generaciones y de la inviabilidad de cualquier empeño político que pretenda desconocerlas» (pág. 10).

Esta afirmación es certera y la única manera de verificarla es una Asamblea constituyente elegida libre y democráticamente.

El continuismo reformista está convencido «de que los cambios son inevitables, necesarios, deseables y también de que es posible realizarlo sin ruptura». Es una petición de principio, o si se quiere se ajusta a lo que los anglosajones llaman *whisful thinking*.

Los continuistas reformistas advierten que la sociedad española, «aunque no de derecho, es de hecho una sociedad plural, que no sólo requiere nuevos modos de vida, sino que exige que tales modos, siendo diversos, puedan ser todos legítimos» —con letras capitales el texto anterior, P.L.V.—. Esta aserción es una certera advertencia al inmovilismo que, desgraciadamente, se mitiga cuando, poco después, se añade: «sin desconocer las evoluciones —o intentos evolutivos— en tal plano, es manifiesto el desfase entre el esquema institucional y la demanda política» (pág. 12). La cuestión estriba en que la concreción reformista hasta ahora no ha satisfecho ni al inmovilismo ni a la oposición democrática. Entonces, los continuistas podrían decir: luego estamos en el centro, ¡tenemos razón! Esta creencia sólo puede verificarse en las urnas: mediante elecciones generales libres y disputadas para una Asamblea constituyente en

la cual los continuistas-reformistas elegidos podrían esgrimir sus razones.

El continuismo reformista opta «*frente al inmovilismo y la revolución por la REFORMA —sic*, P.L.V.—, entendida como actitud razonada que aspira a promover la profunda transformación de nuestras estructuras políticas, sociales y económicas basada en el *consenso mayoritario del que emane la autoridad de un Estado fuerte, garante de los derechos ciudadanos*» (pág. 16) Es ocioso observar que la ruptura, si es democrática, no tiene por qué ser violenta ni la revolución es en sí mala. Conviene recordar que numerosas personalidades del sistema han hablado de la Revolución nacional-sindicalista y los nuevos falangistas sostienen que esa Revolución no se ha realizado, que está pendiente o que ha sido traicionada, etc. Además, Godsa aparece en cierta medida heredera del pensamiento de don Antonio Maura, que habló de la «revolución desde arriba». Tal vez prefieran ahora decir la Reforma desde arriba...

Como es sabido, la institución parlamentaria ha de encuadrarse en el Estado de Derecho. Reforma Democrática también defiende que «*sólo un Estado de Derecho fuerte, servido por una Administración racional y en forma, puede garantizar una Sociedad libre y dinámica. El respeto a la ley ha de ser exigencia ineludible para todos los ciudadanos que deben acatarla y han de disponer de los medios eficaces para participar en su elaboración y reforma*» (pág. 16).

Dos observaciones me sugiere este texto: 1) la curiosa calificación del Estado de Derecho como *fuerte*. Se trata de una innovación puramente semántica y en modo alguno jurídico-política. El Estado de Derecho puede ser: Estado *liberal* de Derecho; Estado *social* de Derecho; Estado *democrático* de Derecho. El profesor Elías Díaz y el autor de estas líneas hemos contribuido a estudiar la problemática y vicisitudes del Estado de Derecho. Nunca encontramos en la doctrina y en la praxis un Estado de Derecho *fuerte*. Conviene que estas adjetivaciones

como la de Constitución *abierta,* democracia *orgánica,* pasen de una vez al museo de las curiosidades políticas inútiles.

Por otra parte, conviene recordar que el profesor FRAGA, en su obra *La crisis del Estado* (Aguilar, Madrid, 1955), pág. 65, al referirse al Estado de Derecho escribe: «No cabe duda alguna de que suena bien, como el nombre de Rocinante». Ahora bien, ¿qué ha sucedido para que el Estado de Derecho que suena bien como Rocinante, famélico y escuálido, ahora se transforme en un Estado de Derecho *fuerte?*

El continuismo reformista insiste en actuar en el marco de la legalidad (pág. 18) y en «*ensanchar la vida política* por medio de un sistema de *auténtica representación y acercar nuestro país* a través de *una solución real* y, en todo caso, *pactada* al marco político y cultural de la Europa comunitaria (ibíd.). Los Estados, según el reformismo continuista, no se crean por una simple operación constituyente, por una deliberación de asamblea. Un Estado es el resultado de un proceso histórico y sociológico. Las Constituciones de mayor éxito en el pasado que conocemos, como la de Roma y la de Inglaterra, fueron Constituciones flexibles y abiertas, en constante perfeccionamiento. En cambio, las numerosas Constituciones que España ha conocido desde 1812 son un buen ejemplo de la voluntad utópica con que se quiere improvisar un documento de tal trascendencia histórica» (pág. 22).

Varias observaciones conviene hacer al texto citado. En primer lugar, que sus autores confunden Estado, Régimen político y Constitución política Naturalmente que los Estados no se constituyen por una simple operación constituyente, pero sí, en cambio, su Constitución y el Régimen político en cuanto su expresión ideológica fundada en una estructura socioeconómica Decir que «las numerosas Constituciones que España ha conocido desde 1812 son un buen ejemplo de la voluntad utópica, etc.» es algo precipitado. Imagino que habría que excluir la Constitución de 1876, obra de Cánovas, a quien el pro-

fesor Fraga admira, y no se sabe si se incluyen o no las Leyes fundamentales franquistas o si, por el contrario, lo que parece justo, no se consideran Constitución...

Seguidamente se sostiene, abundando en el continuismo reformista: «Un Estado de Derecho parte de una situación de hecho —afirmación superflua, pero que cobra su significado a continuación, P.L.V.—. Por ello no proponemos una operación de ruptura, sino claramente reformista, por vía de la evolución, interpretación y modificación o adición de los textos necesarios» (página 22).

Si no interpreto mal, los autores sostienen la tesis positivista *ex facto oritur ius*, que no me parece del todo inexacta, lo que ocurre es que se toma el hecho, la facticidad, como indiscutible: «Un Estado de Derecho surge de una situación de hecho = a treinta y ocho años de Estado totalitario, la situación de hecho se entiende, pero ¿cómo una tal situación de hecho puede originar un Estado de Derecho? *Ex facto oritur ius;* sí, el Derecho positivo del sistema de dominación política franquista, nacido de una situación de hecho, la guerra civil y su resultado. Ahora bien, ¿por qué esa situación de hecho es indiscutible? ¿No la discute toda la oposición democrática? ¿No la consideraron —y todavía la consideran— no homologable los Estados miembros de la CEE? ¿Cómo es posible *sanar* tal situación de hecho por vía de evolución, interpretación y modificación, o adición, de los textos necesarios? Una de dos: o los procedimientos son epidérmicos (que todo cambie para que todo siga igual, según el astuto príncipe de la Salina) o son *extensos* y *profundos* y entonces entramos en la ruptura que Reforma «democrática» no admite porque es sólo reforma = continuismo, con cambios semánticos y superficiales, pero no democrática, porque no se atreve a que decida el pueblo mediante la operación constituyente.

El reformismo continuista está convencido que el *Fuero de los Españoles* y el *Fuero del Trabajo* «pueden ser

desarrollados por leyes muy abiertas y suficientes para establecer las libertades personales básicas y los derechos públicos de reunión, asociación y expresión del pensamiento» (pág. 22).

Hay que reconocer el mérito propio de una operación obstétrica para que nazcan tantos derechos de unos documentos que han estado vigentes treinta y ocho años sin que alumbrasen tales frutos. Jamás en la historia del constitucionalismo se ha dado caso semejante.

Conviene añadir la inspiración fascista del *Fuero del Trabajo,* que sigue muy de cerca a la *Carta del Lavoro* italiana de 1926. No es menester insistir en que en el *Fuero de los Españoles* no se contemplan los partidos políticos, ni la objeción de conciencia, ni el derecho de huelga, ni la libertad de prensa, y que su desarrollo ha sido incompleto, tardío e imperfecto.

«Entendemos —siguen los reformistas— que muchas partes de las Leyes fundamentales y, en particular de la Ley Orgánica del Estado, son susceptibles de un generoso desarrollo por la mera convención y práctica constitucional» (pág. 23).

Aquí —en la Ley Orgánica— hay que anotar el influjo fascista sobre el Consejo Nacional del *Gran Consiglio del Fascismo* de 1928.

El reformismo continuista, añade: «Por supuesto, otros puntos como la estructura de las Cortes requieren reformas expresas de la legislación correspondiente» (página 23). Y al referirse al Poder Ejecutivo y la continuidad de su acción afirman: «Puede y debe buscarse por medios constitucionales el consenso mayoritario del pueblo», expresión vaporosa que no se aclara cuando en la página 24, al referirse a una «Cámara representativa de acuerdo con los principios del pluralismo democrático, cuyos miembros elegidos por sufragio universal y directo deberán ser proporcionales a la población. Esta Cámara debe ser la única ante la que el Gobierno dé cuenta de las responsabilidades de su gestión política y administrativa, mediante preguntas e interpelaciones». Nada se

dice de las mociones de censura, o sea, de la capacidad de provocar la dimisión del Gobierno si no cuenta con la confianza de dicha Cámara.

En la página 24 del *Llamamiento* que comentamos se anuncia que la organización de los cuerpos representativos (Cortes Españolas, Consejo Nacional) necesita una «reforma importante». Llama la atención la calificación de «cuerpos representativos» a tales organismos. El continuismo reformista incurre en contradicción: ¿Por qué reformarlos —reforma que considera importante— *si son representativos?* Y para los reformistas sí lo son porque, a su juicio: «en las actuales Cortes se pueden distinguir, claramente diferenciadas, tres instituciones diferentes por la naturaleza de su representación», y se refiere al Consejo Nacional, a una Cámara de intereses económico-sociales y culturales y a una «Cámara representativa de acuerdo con los principios del pluralismo democrático, cuyos miembros elegidos por sufragio universal y directo deberán ser proporcionales a la población».

Se advierte que el reformismo continuista acumula tres tipos de representaciones, a saber: dos predominantemente «dedocráticas» y otra, la Cámara representativa, de acuerdo con el pluralismo democrático, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. Curiosa yuxtaposición de organismos: Consejo Nacional, de estirpe fascista; Cámara de intereses económico-sociales y culturales, que cuenta con «numerosas representaciones de diversos estamentos». Estamentos, término arcaico, medievalizante, a no ser que se añoren los Estamentos de Próceres y de Procuradores del *Estatuto real de 1834,* texto no menos anacrónico.

Esta parte es oscura porque no se entiende si trata de describir un *tricameralismo,* que no existe en las Cortes franquistas, o si lo propone para el futuro. Se confunden los planos del hoy con los del mañana [1].

[1] Los medios de difusión han divulgado el «Manifiesto al País de Alianza Popular», firmado por seis ex-ministros franquistas: Gonzalo Fernández de la Mora, Manual Fraga Iribarne, Licinio de la

3. *El reformismo continuista y el discurso en la sesión plenaria de las Cortes del Presidente del Gobierno, señor Arias, el día 28 de enero de 1976 (Cortes Españolas. Diario de las sesiones del pleno. X Legislatura, núm. 23, págs. 2 y ss.).*

Para comprender el alcance del reformismo continuista es indispensable estudiar el discurso del Presidente Arias. Este discurso despertó amplia expectación, pues como él mismo dijo, respondía más bien «al deseo de que expresen con claridad y fidelidad mis inquietudes de Presidente, los propósitos que el Gobierno trata de servir y el programa que contemplando las actuales circunstancias intenta articular coherentemente nuestros proyectos». Las declaraciones hechas hasta el momento «pueden y deben interpretarse en su propio contexto o como simples piezas de un conjunto que sólo examinado en su totalidad cobra sentido, es aquí, en este foro de profun-

---

Fuente, Laureano López Rodó, Cruz Martínez Esteruelas, Federico Silva Muñoz y el diplomático Enrique Thomas de Carranza.

Este manifiesto recoge la esencia del «Llamamiento» editado por Godsa. Dicho sea de paso, la expresión GOD-SA sorprenderá mucho a los anglosajones en la medida que añade a la Divinidad unas siglas mercantiles.

Veamos el punto segundo; reza: «Declaramos que la España actual con sus aciertos y errores, con sus virtudes y sus defectos es el único punto de partida válido para cualquier acción política. Rechazamos toda ruptura y exigimos respeto para la obra de un pueblo durante casi medio siglo».

Y en el mismo punto 3, se dice: «Afirmamos la necesidad de una reforma constitucional y, a estos efectos admitimos el proceso abierto por el Gobierno en sus líneas generales. Cualquier reforma anterior deberá hacerse de modo gradual, según el cauce constitucional correspondiente, sin cometer el error de plantear a la vez todos los problemas institucionales. Nos oponemos a que se abra un período constituyente de carácter rupturista». Y en el punto tercero se lee: «De todo lo expuesto se deduce nuestro deseo de ofrecer al país una opción democrática y reformista». Los firmantes se comprometen a constituir, con el nombre de Alianza Popular, una fuerza política coherente y de amplia base ciudadana, que respetará estas ideas, basadas en la continuidad perfectiva y en la reforma responsable...». Se advierte que el reformismo fraguista cede al continuismo; que su centrismo democrático se transmuta en derechismo posfranquista.

das resonancias y ante los legítimos representantes del pueblo español, donde el Gobierno ha de anunciar los rumbos del futuro acontecer político...».

El continuismo franquista lo confirmó el Presidente Arias exaltando la figura del Caudillo Francisco Franco y su obra gigantesca, que es «un condicionante para cualquier planteamiento, con el que quiérase o no, forzosa y venturosamente, habrá que contar». El Gobierno pretende una «Democracia representativa, combinando todas las formas de representación, la territorial y las de carácter corporativo, para lograr la ordenación más perfecta de nuestra varia y rica realidad social».

Concretando un poco más, el Presidente Arias se refirió a las instituciones representativas contempladas en las Cortes Españolas, creadas en 1942, «cuya Ley constitutiva y Reglamento han sido varias veces modificados, han superado con creces un cuarto de siglo de ejemplar desarrollo, funcionamiento eficaz y muy importante servicio a la Nación». A juicio del Presidente Arias las diversas representaciones que integran las Cortes comprenden a todos los elementos necesarios, tanto de representación territorial como de base orgánica o corporativa. No obstante, consideró llegado el momento de intentar una mayor homogeneidad con la organización más frecuente de los cuerpos colegisladores en la mayoría de los países, singularmente europeos» (el ex ministro Laureano LÓPEZ RODÓ criticó esta opinión. Cfr. «El bicameralismo», en *ABC* del 13 de marzo de 1976).

Seguidamente elogió al Consejo Nacional, representación colegiada del Movimiento, pero advirtió que su «composición escogida y su elevada misión tal vez aconsejan, ante el reto de un tiempo que se presenta con caracteres diversos al que hemos vivido, descansando en el hombro seguro de quien fue creador del Movimiento, ampliar su base y remodelar sus funciones, implicándole de un modo operativo en la grave y suprema responsabilidad de participar en la elaboración de nuestro ordenamiento de rango superior».

Así, pues, el Presidente Arias anunció la *incorporación* del Consejo Nacional al futuro bicameral reformista.

«De este u otro modo, e introduciendo las necesarias reformas —siguió Arias— debe irse a la configuración de las Cámaras especializadas y colegisladoras. Así, nos conformaríamos al criterio seguido por la mayoría de los países que tienen legislaturas de carácter bicameral.» Trátase de un argumento cuantitativo que, a mi juicio, no tiene alcance político convincente.

Añadió el Presidente del Gobierno: «La tradición de la Monarquía constitucional en España, que siempre funcionó con una Cámara de Diputados y un Senado». Conviene observar que la *Constitución de 1812* fue unicameral. A no ser que para el Presidente Arias dicho Código fundamental escape a la tradición de la Monarquía constitucional española.

Dicha tradición «fue rota —sigue Arias— por las dos Repúblicas, con los resultados que se conocen». Ahora bien, el proyecto de *Constitución federal de la Primera República* fue bicameral, de manera que el ejemplo aludido sólo en parte apoya su argumentación.

Arias defendió el modelo del bicameralismo reformista combinando el carácter ponderado, equilibrado y reflexivo de la doble Cámara con las exigencias del tiempo reformista: «El sistema bicameral es particularmente útil en períodos de reformas justamente porque permite un análisis más profundo, una reflexión garantizada y un complemento de puntos de vista, conjugando todas las representaciones previstas en las leyes».

Respecto a las competencias e interrelaciones, el discurso fue muy parco: «Ambas Cámaras serían iguales en derechos, sin perjuicio de que, según una vieja tradición parlamentaria, las tareas económicas y presupuestarias, deberían iniciarse primeramente en la Cámara Baja. Una Ley Orgánica, finalmente, regularía las relaciones entre los Cuerpos Colegisladores para su mejor cooperación, estableciendo los trámites oportunos para resolver las eventuales diferencias de criterio».

Varias conclusiones se desprenden del discurso del Presidente Arias. Veámoslas rápidamente:

— Ante todo, el *énfasis que se pone en el continuismo reformista.* Insistencia que resplandece en varios lugares, pero, sobre todo, en este largo párrafo que, además, rechaza la solución constituyente: «Creemos en la virtualidad y conveniencia de la reforma; entendemos que existen motivos suficientes para abordarla, y deseamos realizarla en el más breve plazo, de acuerdo con un calendario de prioridades y según criterios de racionalidad política, dentro del plazo de la prórroga de la legislatura, que se estima suficiente aplicándonos todos con calor en la tarea. Razones formales, pero, sobre todo, como habéis visto, razones de fondo, obligan a dar respuesta a una necesidad de acomodación y perfeccionamiento, generalmente sentida y distante de cualquier afán injustificadamente constituyente. El país posee una legalidad constitucional que contiene los mecanismos necesarios para acometer cualquier reforma que la prudencia aconseje y que el pueblo español demande»;

— *el intento de combinar la representación orgánica (a través de la familia, municipio, sindicato oficial) con la llamada inorgánica (partidos políticos). Esta pretensión corrobora la esencia reformista del bicameralismo que se preconiza en la línea continuista;*

— *La recuperación del Consejo Nacional con «caracteres diversos», «remodelando sus funciones»*; transformación de los 40 consejeros nacionales en Senadores...;

— *inserción del bicameralismo reformista en un franco continuismo:* el «sistema bicameral es particu-

larmente útil en períodos de reforma»; que conjuga «todas las representaciones previstas en las leyes». Se refiere, claro está, a las vigentes;

— *las competencias correspondientes de cada Cuerpo Colegislador se enumeran rápidamente;* «serán iguales en derechos». Sólo se precisa que los temas económicos y presupuestarios se iniciarán en la Cámara Baja. Nada se dijo sobre la composición, modo de elección y duración de cada una de las dos Cámaras. Tampoco se alude al grado y modo de fiscalización política del Gobierno por medio de ambas Cámaras y/o de una de ellas. Se reenvía a una Ley Orgánica la regulación de las relaciones entre los Cuerpos Colegisladores. Se trata, pues, de puntos programáticos muy genéricamente enunciados.

En definitiva, el discurso del Presidente Arias, sumamente cauteloso en las escasas concesiones predemocráticas, inauguró oficialmente la política reformista-continuista, cuyo artífice más conspicuo fue el ministro de la Gobernación y Vicepresidente segundo del Gobierno, Manuel Fraga Iribarne.

El resto de la historia del reformismo fraguista y su fracaso es tan reciente que está en la memoria de todos. Además, su giro hacia una coalición de las derechas —«los barones del franquismo»— implica un abandono del centrismo y, en consecuencia, una contradicción con sus supuestos reformistas (?), aunque no con los continuistas, que así emergen en toda su desnudez

II

EL INFLUJO FASCISTA EN LA DOCTRINA Y EN LAS INSTITUCIONES POLITICAS ESPAÑOLAS

1. *Introducción.*

Es muy importante examinar el impacto fascista en España para comprender mejor la Reforma política Suárez. Es cosa conocida pero sin la debida precisión.

Al exponer este tema, damos por supuesto el conocimiento del fenómeno fascista como una reacción capitalista de la sociedad masificada en época de crisis, que se extiende en el período de entreguerras y que afecta a varios países occidentales: Italia, marcha sobre Roma, octubre 1922; Alemania, derrumbamiento de la República de Weimar, y en España con la quiebra de la Segunda República. El fenómeno fascista influirá también en Francia con su cristalización en el régimen de Vichy como consecuencia de la ocupación alemana Según dos autores franceses, Monique CHEMILLER-GENDREAU y Claude COURVOISIER, *Introduction à la Sociologie Politique*, Librairie Dalloz, París, 1971, págs. 45 y ss., los fascismos surgen en el período de transición del capitalismo concurrente al capitalismo monopolista, en el paso del Estado gendarme al Estado-providencia intervencionista.

La objeción de que otros países han atravesado el mismo proceso: Inglaterra, Estados Unidos, Francia, sin caer en el fascismo (si bien en Francia, añadimos nosotros, se dieron elementos fascistas sobre todo en el Gobierno de Vichy durante la guerra) no vale, porque según CHEMILLER-GENDREAU y COURVOISIER, aparte de la razón anterior, hay otra explicación suplementaria.

Los fascismos estallan merced a una *acumulación particular de contradicciones correspondientes a una coyuntura específica de la lucha de clases.* Por esto, es menester analizar la posición de diversas clases sociales ante el advenimiento fascista, porque las contradicciones fascistas no se limitan al nivel económico, se extienden al plano político e ideológico.

En el seno de la clase dominante, cuando se incoa el fascismo se acentúan las contradicciones internas, de suerte que ninguna de sus fracciones es incapaz de imponerse a las demás, tanto en el Gobierno como en el Parlamento. En consecuencia, hay inestabilidad, de modo que las diversas fracciones de la clase dominante se suceden en el poder sin lograr imponerse.

Durante el período preparatorio del fascismo, la clase obrera sufre una serie de graves derrotas y la burguesía se aprovecha para aniquilar las conquistas obtenidas por las masas trabajadoras. La cosa se agrava por las disensiones internas de los partidos socialistas. Entonces las organizaciones fascistas ejercen sobre la clase obrera la represión obligándola a insertarse en el cuadro corporativista. La pequeña burguesía (pequeños productores, pequeña propiedad, comercio familiar, etc.), que no pertenecen a la clase dominante ni al proletariado, se inclinan, según la coyuntura, de un lado o de otro. Sin embargo, aunque la pequeña burguesía fue una de las víctimas del fascismo (se ha dicho que el fascismo fue la internacional de las clases medias), le apoyó hasta el final. Claro está que la pequeña burguesía primero se orientó, en gran parte, hacia la socialdemocracia, pero cuando entendió

que sus intereses no eran eficazmente defendidos por aquélla abrazó la causa fascista.

Según Giampero CAROCCI: *Storia del fascismo,* Aldo Garzanti editore, 1972, pág. 57, *el fascismo, considerado genéricamente, fue el régimen político del gran capital italiano en época de crisis.*

A estas consideraciones de índole socioeconómica hay que añadir los influjos de la filosofía irracionalista exaltadores de la vida, de la acción y del riesgo: BERGSON, Federico NIETZSCHE, SOREL, y del filósofo italiano neohegeliano GENTILE. También es menester recordar el impacto de las corrientes estéticas mantenidas por los italianos Gabriele D'ANUNZIO, MARINETTI, y en España la filosofía y estilo literario de ORTEGA Y GASSET y de Ernesto GIMÉNEZ CABALLERO.

No hay que olvidar la tesis del sociólogo y psicoanalista Erich FROMM, que explicará el apogeo fascista como «huida de la libertad». Según este autor, las clases burguesas preferirán la renuncia a las libertades demoliberales antes que perder sus privilegios. La burguesía, asustada por la amenaza bolchevique, teme proletarizarse.

Hay también *causas institucionales* que aclaran el auge fascista. Tras la primera postguerra mundial el Estado demoliberal sufre la crisis del pralamentarismo y surgen los partidos masificados. El desbordamiento por las masas del Estado demoliberal es evidente. Añadamos el caciquismo y corrupción electorales y las ansias nacionalistas insatisfechas.

Todos estos fenómenos repercutirán en España, y así, en un reciente e interesante estudio, Manuel PASTOR: *Los orígenes del fascismo en España,* Editorial Tucar, Madrid, 1975, señalará acertadamente los precursores españoles del fascismo: Ernesto GIMÉNEZ CABALLERO y su producción literaria condensada en *La Gaceta Literaria* entusiasta de los logros italianos fascistas; José M.ª ALBIÑANA, fundador del partido nacionalista español en las postrimerías de la monarquía y el tránsito a la Segunda República española, y Ramiro LEDESMA RAMOS, funda-

dor de las J.O.N.S., muy influido por la filosofía alemana y por las realidades posteriores del *Tercer Reich.*

Igualmente es menester apuntar la ideología y actividad de Acción Española, grupo intelectual que se apiña en torno a la revista del mismo nombre, aparecida a partir del 16 de diciembre de 1931, que contará con las colaboraciones de Ramiro de MAEZTU, Víctor PRADERA, Jorge VIGÓN, Eugenio VEGAS LATAPIE, J. M.ª PEMÁN, etcétera, y que es un trasunto, corregido por el catolicismo español, de la *Action Française,* aparecida en 1889, que se caracterizó por su oposición radical a la Tercera República francesa. En aquella revista colaborarán también monárquicos tradicionalistas, pues las dos ramas monárquicas españolas depondrán de momento su pleito dinástico para enfrentarse con la Segunda República española (cfr. Raúl MORODO: «Acción española: Una introducción al pensamiento político de extrema derecha», en *Teoría y Sociedad,* Ariel, Barcelona, 1970). Por último, la aparición de F.E. de las J.O.N.S. de J. A. PRIMO DE RIVERA y su fusión posterior con las J.O.N.S. de LEDESMA RAMOS.

2. *Influjo fascista en los profesores de Derecho Político español al terminar la Guerra Civil* [1].

Si examinamos el cuadro de catedráticos de Derecho Político al terminar nuestra guerra civil, nos encontramos con que gran parte de ellos han elegido el exilio o han sido apartados de sus cátedras. Así, Fernando DE LOS RÍOS URRUTI, traductor de la *Teoría general del Estado,* de Jorge JELLINEK, a cuya obra antepuso un excelente prólogo sobre la situación de la doctrina alemana sobre el tema, diputado y ministro socialista, se exilió

[1] Advertimos que el influjo del fascismo en los profesores de Derecho político no siempre supone una adhesión a la doctrina. Como se ve en el texto, algunos se limitan a exponer, a describir, las características y orígenes fascistas del Régimen español.

en Hispanoamérica; Adolfo POSADA, profesor republicano y liberal, sufrió también persecución. La obra de POSADA es extensa y se caracterizó por la incorporación a nuestro país de corrientes europeas y americanas tanto en el campo del Derecho Político como del Derecho Administrativo y de la Sociología. Manuel PEDROSO, traductor de HELLER y diputado socialista, tuvo también que emigrar. Nicolás PÉREZ SERRANO, colaborador de POSADA, fue separado durante cierto tiempo de su cátedra, así como Teodoro GONZÁLEZ GARCÍA, Vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales y excelente conocedor del Derecho Constitucional anglosajón; Carlos SANZ CID, que escribió una interesante monografía sobre la Constitución de Bayona de 1808, fue separado de la cátedra, y Francisco AYALA, traductor de Carl SCHMITT, sociólogo, se exilió y ha regresado a nuestro país, dedicándose con éxito a la novela. No tengo datos sobre lo que sucedió a Mariano GÓMEZ GONZÁLEZ, catedrático de la Universidad de Valencia, que escribió *Sistemas de gobierno*, Cuadernos de Cultura, Valencia, 1930, y a E. LLORENS, influido por SMEND, autor de *La igualdad ante la Ley*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Murcia, 1934; y *La autonomía en la integración política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1932. Por último recordemos a los filósofos del Derecho Luis RECASENS SICHES y José MEDINA ECHEVARRÍA, que también han cultivado la Sociología. Como es sabido, estos y otros españoles exilados han realizado una espléndida labor publicando obras originales y traduciendo los autores más conocidos de la filosofía y sociología alemana y anglosajona en la editorial mexicana Fondo de Cultura Económica.

En consecuencia, en el año 1939 los catedráticos de nuestra disciplina que quedaban en España eran los siguientes: Carlos RUIZ DEL CASTILLO, monárquico conservador incorporado al franquismo. Este profesor fue discípulo del maestro francés Maurice HAURIOU y junto con el filósofo del Derecho falangista José CORTS GRAU

y Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ (en su primera etapa) divulgaron las teorías institucionalistas que fueron adaptadas por otros al nacionalsindicalismo.

A estos autores hay que añadir Nicolás RODRÍGUEZ ANICETO y Gonzalo DEL CASTILLO, cuyas respectivas obras no han tenido resonancia. Lo mismo le sucede a Tomás ELORRIETA ARTAZA, liberal moderado que escribió algunos manuales didácticos.

Queda Luis DEL VALLE, catedrático de la Universidad de Zaragoza, al cual nos referiremos más adelante.

La primera obra que estudia y describe la ideología y el régimen político del nuevo Estado se debe al vasco Ignacio M.ª DE LOJENDIO: *Régimen político del Estado español,* Bosch, Barcelona, 1942.

Este autor se limita a describir el Estado surgido a partir del 18 de julio de 1936, comparándolo con el Estado fascista y nacionalsocialista de la época. Utiliza abundantemente las correspondientes referencias de los profesores fascistas Sergio PANUNZIO, Carlo COSTAMAGNA y de los alemanes Carl SCHMITT, Otto KOELLREUTTER, etc., y lo coteja también con los fundadores de esos Estados Mussolini y Hitler, amén de Oliveira Salazar, configurador del Estado corporativo portugués.

LOJENDIO comenta los *26 puntos de F.E.T. de las J.O.N.S.* y señala sus correspondencias con el punto primero del programa N.S.D.A.P. alemán.

Así, por ejemplo, analiza el punto 9 del citado organismo, que dice así: «Concebimos a España en lo económico como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente a la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales o ramas de producción al servicio de la integridad económica nacional». Se refiere al análogo sistema fascista y a las tesis correspondientes de Panunzio y Mussolini. Añade: la denominación «sindicato vertical» es descriptiva. Procede en parte de la literatura modernista o diletantista de la época. La palabra vertical estaba de moda literaria en los tiempos que fundamos la Falange —dice Gimé-

nez Caballero. Se había utilizado mucho en la literatura racionalista y vanguardista de la postguerra europea. Sirvió para designar poemas, cuadros cubistas y construcciones sociales. RATHENAU la aplicó para los carteles capitalistas. De ahí pasó al comunismo ruso. Y de rechazo, a cierta terminología fascista». En efecto, en el léxico propagandista de la Primera Falange se encuentran frecuentes expresiones de este término; por ejemplo: «En el paraíso no se puede estar tendido, se está verticalmente, como los ángeles» (J. A. PRIMO DE RIVERA).

Comentando el punto 26 de F.E.T. de las J.O.N.S., escribe LOJENDIO: «Bajo la influencia de la actitud soreliana y fascista, y sobre todo por ímpetu y convencimiento propios, el Movimiento en sus horas de combate se enroló en las filas de la revolución nacional y de la violencia». «En ausencia de la Ley, o en la medida que decaiga la eficacia defensiva de la Ley —decía en 1931 Onésimo REDONDO— es lícito a los ciudadanos usar de la violencia contra la violencia.» La violencia constituye, según se lee el mismo año en *La Conquista del Estado*, la «primera misión». «No hay más dialéctica admisible que la dialéctica de los puños y pistolas cuando se ofende a la justicia o a la Patria» (PRIMO DE RIVERA) (págs. 53-54).

Al estudiar la naturaleza jurídica del *Fuero del Trabajo* aplica el profesor LOJENDIO la doctrina italiana sobre *La Carta del Lavoro* (págs. 70 y ss.)

La configuración del Jefe del Estado (pág 108 y ss.) se inspira en el modelo fascista y en la doctrina de Sergio PANUNZIO, así como en el ejemplo nazi del *Führerprinzip* (págs. 111 y ss.), y se apoya en los puntos de vista de SCHMITT, HUBER, KOELLREUTTER y subraya las semejanzas de la Jefatura del Estado español con la correspondiente alemana (pág. 114).

Igualmente, cuando comenta el art 47 de F.E.T. de las J.O.N.S. el Decreto de 4 de agosto de 1937, modificado por el Decreto de 31 de julio de 1939, que dice en su párrafo segundo: «El Jefe responde ante Dios y ante la Historia».

El autor citado describe el Movimiento comparándolo con los similares alemán e italiano y apunta sus caracteres: 1) su floración revolucionaria; 2) condición selectiva; 3) ética ascética militante; 4) monopolio político; 5) valor representativo y de integración; 6) naturaleza supraestatal.

Los elementos fascistas y nazis son recogidos fielmente por Francisco Javier CONDE: *Introducción al Derecho Político actual,* Ediciones Escorial, Madrid, 1942, en la pág. 357 afirma: «Los supuestos reales que han dado nacimiento al nuevo Estado español incitan a escribir nuestra propia realidad política en el ámbito de los llamados totalitarios», y cita en su apoyo a José Antonio PRIMO DE RIVERA.

Dos años más tarde, en su *Teoría y sistema de las formas políticas,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, págs. 205-206, escribe: «Sólo una configuración política trasciende hoy del Estado moderno, allende el Estado liberal y el Estado totalitario: el Estado español. Es, en efecto, la única forma política contemporánea que ha transpuesto de veras el horizonte moderno de la neutralidad, inscribiéndose resueltamente en el horizonte cristiano. Desde la perspectiva española, el Estado totalitario aparece en su verdadera realidad como último eslabón en la andadura del Estado moderno. La actitud española entraña una nueva decisión metafísica y, por tanto, la posibilidad de un nuevo modo de coexistencia política, una nueva teoría de lo político y de un Derecho Político».

En su *Representación política y régimen español,* Ediciones de la Subsecretaría de Educación Popular, Madrid, 1945, págs. 122 y ss., al tratar del caudillaje sintetiza su «Contribución a la teoría del caudillaje» que publicó antes en el diario falangista *Arriba.*

La teoría del caudillaje de CONDE arranca de las consideraciones de Max WEBER que mezcla con elementos decisionistas schmittianos y léxico fascista No es menester insistir en el influjo que ejerció CONDE en ciertos ámbi-

tos falangistas, y, sobre todo, en la obra que hizo como director del Instituto de Estudios Políticos, que depende del Movimiento.

En el año 1944, Luis del VALLE PASCUAL: *Derecho Constitucional Comparado,* 3.ª ed. Librería General, Zaragoza, 1944, sintetiza ideas suyas expuestas en *Nuevos ideales políticos* (*Hacia una nueva fase histórica del Estado*); *Democracia y Jerarquía; El Estado nacionalista; El Estado que viene; El Estado hispánico.*

En la pág. 325 de la primera de las obras citadas, sostiene que el Estado ha de ser: 1) *nacionalista:* cita los puntos 1, 2, 3, 10 y 23 de F.E.T. de las J.O.N.S.; 2) *hispánico;* 1, 2, 3...; 3) *unitario:* 1, 2, 7; 4) *totalitario:* 6...; 5) *autoritario:* 6, 7...; 6) *imperial:* 3, 4, 5...; 7) *castrense:* 4, 5, 23; 8) *de productores:* 15, 16; 9) *sindical:* 6, 9; 10) *católico:* 25.

Podrían citarse otros textos que corroboran lo anterior como el del filósofo del Derecho Luis LEGAZ Y LACAMBRA en su *Introducción a la Teoría del Estado nacionalsindicalista,* Bosch, Barcelona, 1940. págs. 125, 126, pero no es menester insistir.

Es significativo que después de la derrota de las potencias del Eje varios autores como Alfonso GARCÍA VALDECASAS, Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, Raimundo FERNÁNDEZ CUESTA y José Luis ARRESE se esfuerzan en demostrar que el Estado español no es un Estado totalitario, sino un Estado fuerte, como ya dijo el P. Joaquín AZPIAZU S.J. en su libro *El Estado Católico,* Rayfe, Madrid, 1939, págs. 159 y ss. Los autores anteriores afirman que el Estado español es respetuoso del «hombre como portador de valores eternos» como afirmó José Antonio PRIMO DE RIVERA (véase sobre esto Elías DÍAZ: *Notas para una historia del pensamiento español actual (1939-1973*), Edicusa, Madrid, 1974, págs. 30 y ss.

Se trata de una acomodación a la realidad política europea de 1945 que no logró modificar, en el exterior, la imagen fascista del Estado español.

Antes de exponer el impacto fascista en las institucio-

nes políticas españolas contenidas en las *Leyes fundamentales,* conviene advertir que el legislador español ha esquivado, cuidadosamente, los términos *Constitución* y *constitucional* sin duda dado su sabor y matices demoliberales, aunque es cierto que autorizados portavoces del Régimen se refieren, frecuentemente, a nuestra *Constitución abierta,* al *orden constitucional.* Hace pocos años se publicó una interesante obra del profesor Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL: *La Constitución Española,* 2.ª edición. Editora Nacional, Madrid, 1969, pero los términos *Constitución* y *constitucional* no aparecen expresamente en nuestro ordenamiento básico. A mayor abundamiento la *Ley Orgánica del Estado* regula el *recurso de contrafuero* (título X, arts. 59 y ss.).

En este orden de cosas, nuestro legislador ha sido coherente con el pensamiento de uno de sus ideólogos inspiradores, Onésimo REDONDO quien sostuvo en el año 1933: «nuestro primer deber en esto que llaman problemas constitucionales es desentendernos de ellos; no caer ni por un momento, teórica ni prácticamente, en el lazo del constitucionalismo. En él se enredan y paralizan las energías de los hombres públicos, la ilusión constituyente es una sima sin fondo, donde se pierden miserablemente los afanes de salud que alientan de continuo en el alma del pueblo», «...ya lo hemos dicho: fe en los hombres y no en las fórmulas; fe en la conducta de los que mandan y no en las llamadas leyes fundamentales. El desprecio por la *mitología constitucional* es, pues, una piedra sillar de nuestro ideario» (*Teoría Constitucional en el Estado Nacional,* Ediciones Libertad, Afrodisio Aguado, 1938, Valladolid, pág. 117).

3. *Influjo fascista en las instituciones políticas españolas*

Examinada la doctrina fascista española no es de extrañar que cristalice en instituciones políticas con motivo del pronunciamiento militar del 18 de julio de 1936

¿Por qué?

a) *Porque fracasado el pronunciamiento militar en cuanto tal,* dado que no obtiene respuesta positiva en las principales capitales y regiones españolas: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao y gran parte de Castilla, Cataluña, Valencia, *la insurrección militar se encuentra ante una auténtica guerra civil, de resultado problemático y, en caso de victoria, tras largos años de lucha.*

b) *El gobierno de Madrid dispone del apoyo diplomático, inicialmente,* salvo la hostilidad de Alemania nazi y de Italia fascista, amén del sostén moral y del posible refugio del Portugal salazarista a los sublevados.

c) Entonces *resulta que los grupos falangistas, antes del 18 de julio muy reducidos, van a obtener un importante aluvión de seguidores* debido al influjo alemán e italiano y al prestigio que supone la acción directa y decidida en tiempo bélico y a la propaganda generalizada contra los partidos de derechas, por ejemplo la CEDA (cuyo jefe GIL ROBLES está fuera de España y será objeto de una ofensiva de descrédito), los monárquicos alfonsinos, soslayados por los falangistas que cuentan con numerosos republicanos que consideran fracasada la monarquía liberal. En cuanto a los requetés, se aferran a su causa legitimista.

d) *Se produce, pues, un vacío ideológico. Al movimiento le urge una justificación moral e ideológica. La justificación moral se la dará la jerarquía eclesiástica* (Cardenal GOMÁ): *Cruzada* contra el ateísmo, laicismo y masonería de la Segunda República, persecución religiosa, agudizada en la zona republicana. El *relleno ideológico* lo aportará F.E. de las J.O.N.S. apoyada por el ministro Ramón SERRANO SUÑER (protector de los falangistas: TOVAR, RIDRUEJO, LAÍN ENTRALGO) con las concesiones de la Comunión tradicionalista, conde de RODEZNO, hasta que *cristaliza en el Decreto de Unificación de 19 de abril de*

1937. Posteriormente, Francisco Javier CONDE suministrará la doctrina del caudillaje basada en fuentes alemanas.

Así se llega a la utilización de las teorías y a la copia de los modelos institucionales y legales del *III Reich* y, sobre todo, de la Italia corporativa fascista: Estatutos del N.S.D.A.P.; *Carta del Lavoro de 1937, Camera dei Fasci e delle Corporazioni* de 1939, *Gran Consiglio del Fascismo* de 1928.

Las visitas de jerarcas italianos y alemanes: conde Ciano, Arrigo, Solmi, Himmler, etc., harán el resto, así como los pactos y acuerdos con Alemania e Italia suministradores de tropas, armas, propaganda y apoyo diplomático.

El general Franco realizó una mezcla de ingredientes falangistas, tradicionalistas y corporativistas para elaborar el sistema de *Leyes fundamentales* del Nuevo Estado, así como fue conciliador para la designación de los inmediatos gobiernos del Régimen donde figuraron ministros de extracción falangista, tradicionalista, ex miembros de la CEDA como el mismo Serrano Suñer y antiguos políticos y militares primorriveristas: Aunós, Martínez Anido, etc.

Las Leyes fundamentales del Estado español, se hicieron a la medida del Caudillo Franco para asegurar su plena dominación política de modo indefinido. Varios hechos favorecieron el largo caudillaje del general Franco, a saber: la terminación de la guerra civil y casi inmediato estallido de la Segunda Guerra Mundial. Es obvio que en tales circunstancias y, a mayor abundamiento, con el auge de las potencias fascistas, no pudiera hablarse de sucesión, restauración, ni siquiera de configuración definitiva de la forma política. La postergación, *sine die* de los problemas fue técnica típica de Franco.

Al terminar la Guerra Mundial, Franco queda aislado, pero su tenacidad y excelente fortuna capitaliza el inmediato enfrentamiento entre EE.UU. y la U.R.S.S. tras una espera peligrosa en la cual el recuerdo de la sangrienta guerra civil, las torpezas de las democracias

occidentales, que excitaron la xenofobia de ciertas masas, así como la indecisión y desunión de los exiliados, operaron en su favor.

En plena guerra civil, se aprueba el *Fuero del Trabajo,* el 9 de marzo de 1938, «formulado por el Consejo Nacional de la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.» (igualmente, pero once años antes, el *Gran Consiglio del Fascismo* aprobaba el 21 de abril de 1927 la *Carta del Lavoro* que diversos autores españoles, como el profesor Ignacio SERRANO, señalan como claro precedente del *Fuero*).

En su Preámbulo, se habla del «Estado nacional y en cuanto es *instrumento totalitario* al servicio de la integridad patria, y sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista» (cfr. *Carta del Lavoro:* «Il Regime fascista dimostra, in oltre che esso, al di fuori, al di sopra e in antitesi alle rovinose ed assurde demagogie socialiste, ormai dovunque fallite, screditate e impotenti...»).

En el mismo Preámbulo se dice: «Partiendo de una concepción de España como una unidad de destino, manifiesta, mediante las presentes declaraciones, su designio de que también la producción española —en la hermandad de todos los elementos— sea una unidad que sirva a la fortaleza de la patria y sostenga los instrumentos de su poder» (*Carta del Lavoro,* II, 2: «Il complesso della produzione é unitario dal punte de vista nazionale; i suoi obiettivi sono unitari si riassuomono nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale»).

Los números 4 y 6 de la Declaración I: El *trabajo,* se refieren a la valoración, exaltación y tutela del trabajo (coinciden con la *Carta del Lavoro* II).

El núm. 2 de la Declaración II: *Defensa del trabajador, su vida y su trabajo* estatuye el descanso dominical y el respeto de las festividades religiosas y civiles (cfr. *Carta del Lavoro,* XV, 2). El núm. 4 establece el derecho de todo trabajador a vacaciones anuales retribuidas (cfr. C.L.XVI). El núm. 6 se refiere a la creación de institu-

ciones para recreo, cultura, etc. Cfr. C.L.XXX (Dopolavoro = Educación y Descanso).

Lo mismo ocurre en el núm. 1 de la Declaración III: *Retribuciones, regulación e inspección del trabajo,* que se refiere a la retribución del trabajador que sea suficiente para proporcionar a él y a su familia una vida moral y digna (C.L.XII y XIV)

En el núm. 7 dice que la «Empresa habrá de informar a su personal de la marcha de la producción en la medida necesaria para fortalecer su sentido de responsabilidad en la misma en los términos que establezcan las leyes» (C.L. VII).

En la Declaración VII, 1 se anuncia la creación de una nueva Magistratura del Trabajo (igual C.L. V)

En la Declaración VIII, 3: *El capital y la Empresa,* se establece el *Führerprinzip* en la Empresa: «El jefe de la Empresa asumirá por sí la dirección de la misma, siendo responsable de ella ante el Estado» (igual C.L. VII).

La Declaración XI, 1, *Producción nacional,* afirma que ésta «constituye una unidad económica al servicio de la Patria» (cfr. C.L. I, 2). En el núm. 3 se anuncian sanciones por la disminución dolosa de rendimiento laboral (C.L. XIX).

El núm. 4 enuncia el principio de subsidariedad: «En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación». Antes la C.L. IX decía: «L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo solo quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando sia in giuoco interessi politici dello Stato».

En conexión con lo anterior, el núm. 6 sostiene que el «Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación» = C.L. VII: *Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nell campo della produzione como lo strumento più efficace e più utile nell interesse de la Nazione.*

En la Declaración XIII, *Organización nacionalsindica-*

lista, encontramos diversas expresiones típicas del léxico fascista: «principios de unidad, totalidad, jerarquía» (número 1), «ramas de producción, sindicatos verticales» (C.L. II, 3); «Sindicato vertical... organismo unitario... ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado» (C.L. VI, 2: «Le Corporazioni constituiscono l'organizzacione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi. In virtù di questa integrale rappresentanza, essendo gli interessi della produzione interessi nazionali, le corporazioni sono dalla legge riconosciute como organi di Stato»).

El núm. 7 anuncia el establecimiento de oficinas de colocación para proporcionar empleo al trabajador (C.L.: *Degli uffici di collocamento,* XXII, XXIII).

En plena Segunda Guerra Mundial, se promulga la *Ley constitutiva de las Cortes* 17 de julio de 1942 cuyo precedente es la *Legge sulla Camera dei fasci e delle corporazioni,* 1, 19 genaio 1939, XVII, núm. 129. He aquí algunos ejemplos: El artículo 2 de la *Ley de Cortes* señala que los Consejeros Nacionales de F.E.T. de las J.O.N.S. son miembros de las Cortes = artículo 4 de la Legge C.F. e C.: *Il Duce del Fascismo, Capo del Governo, fa parte, di diritto, della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Ne fanno parte anche i componenti del Gran Consigli del Fascismo.* El Presidente de las Cortes (art. 7) es designado por Decreto del Jefe del Estado = Cfr. artículo 11 de la *Legge: Il Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni è nominato con decreto reale.*

En virtud del artículo 8 de la *Ley de Cortes* se encomienda a su Presidente la formación de las Comisiones, igual el artículo 13 de la Ley fascista.

Los artículos 10 y 12 de la *Ley de Cortes* señalan las materias que competen al pleno de las Cortes y a sus comisiones (cfr. arts. 15 y 16 de la Ley fascista).

En el artículo 13 se faculta al Gobierno en caso de guerra, o por razones de urgencia para regular, mediante decretos leyes, las facultades de los artículos 10 y 12, lo mismo que hizo el artículo 18 de la ley fascista: *Si pro-*

vede con decreto Reale, senza osservare la procedura prevista del articolo 16, quando si versi in stato de necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario.

Por último, el párrafo segundo del artículo 15 establece que «Las Comisiones legislativas podrán recibir del Presidente de las Cortes otros cometidos, tales como realizar estudios, prácticas e informaciones, fórmulas, peticiones o propuestas. Podrán constituirse, para estos fines, en Comisiones especiales distintas de las legislativas» (cfr. art. 12, 2 de la Ley Fascista).

Terminada la Segunda Guerra Mundial se promulga el *Fuero de los Españoles* de 17 de julio de 1945.

El Régimen pretende dulcificar su imagen totalitaria hacia el exterior y al mismo tiempo, supone en cierta medida una respuesta al Mensaje de Don Juan de Borbón desde Lausanne de 19 de marzo de 1945; en él decía: «Han pasado seis años desde que finalizó la guerra civil, el régimen implantado por el general Franco, inspirado desde el principio en los sistemas totalitarios de las potencias del Eje, tan contrario al carácter y a la tradición de nuestro pueblo, es fundamentalmente incompatible con las circunstancias que la guerra presente está creando en el mundo. La política exterior seguida por el Régimen compromete también el porvenir de la nación». «Por estas razones, me resuelvo... a levantar mi voz y requerir solemnemente al general Franco para que reconociendo el fracaso de su concepción totalitaria del Estado, abandone el Poder...», etc

En el mismo año un Decreto de la Jefatura del Estado hacía potestativo el saludo brazo en alto que se considera de raigambre ibérica pero que puede suscitar torcidas interpretaciones...

En enero de 1967, se promulga la *Ley Orgánica del Estado,* concebida como una operación mucho más ambiciosa, a saber; la entrada en la C.E.E. En este sentido, se realizan varias modificaciones de las leyes anteriores de alcance puramente semántico, así, por ejemplo, la su-

presión de los términos totalitarios de la Exposición de motivos del *Fuero del Trabajo* y se modifica la organización sindical en sentido menos totalitario. Igualmente, se retoca la *Ley de Cortes* de forma que ahora no se limiten a la «elaboración y preparación de las leyes», sino que las aprueben. El Presidente de las Cortes es designado por el Jefe del Estado entre Procuradores en Cortes que figuren en una terna que se le somete el Consejo del Reino.

Empero la *Ley Orgánica del Estado* registra, claramente, el impacto fascista en su título IV, el *Consejo Nacional* (cfr. José ZAFRA VALVERDE: «La aventura del Consejo Nacional», en *Nuestro Tiempo,* núm. 227, Pamplona, mayo 1973).

Así, la semejanza del Consejo Nacional con el *Gran Consiglio del Fascismo* es evidente (*Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo,* 1, 9 diciembre 1928, VII, núm. 2.693 (*e sucessive modifiche*)

Por ejemplo, el artículo 22, letra b del Consejo Nacional reproduce el 2 del *Gran Consiglio* «Cuarenta consejeros designados por el Caudillo entre personas de reconocidos servicios. Al cumplirse las previsiones sucesorias, estos cuarenta consejeros adquirirán el carácter permanente hasta cumplir los setenta y cinco años, y las vacantes que en lo sucesivo se produzcan entre los mismos se proveerán por elección mediante propuesta en terna de este grupo de Consejeros al Pleno del Consejo». De esta manera se premia a los «camisas viejas» de F.E. de las J.O.N.S.

Recordemos que el artículo 2 del *Gran Consiglio* decía: *Sono membri del Gran Consiglio per un tempo illimitati i quadrumviri della Marcia su Roma.*

En ambos casos se trata de la elevación al nivel constitucional de F.E.T. de las J.O.N.S y del P.N.F. Además, los consejeros españoles e italianos son, y eran, miembros de las Cortes y de la *Camera dei Fasci e Corporazioni.*

El artículo 23, letra b, señala como función del Con-

sejo Nacional: «Sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes fundamentales del Reino y, en todo caso conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de la Ley fundamental» (cfr. art. 12 *Gran Consiglio*).

La lectura del mismo precepto estatuye que compete al Consejo Nacional: «Elevar al Gobierno los informes o memorias que considere oportunos y evacuar las consultas que aquél les someta, pudiendo a tales efectos, requerir los antecedentes que considere convenientes» = artículo 1 *Gran Consiglio ...la funzioni deliberatori nei casi stabiliti dalla legge, e da, inoltre, parere su ogni altra questione politica, economica o sociale di interesse nazionale, nella quale sia interrogato dal Capo del Governo.*

El artículo 25 de la *Ley Orgánica del Estado* establece: «El Presidente del Gobierno, por su condición de Jefe nacional del Movimiento por delegación del Jefe del Estado, ejercerá la Presidencia del Consejo Nacional y de su Comisión Permanente, asistido del Secretario en quien podrá delegar las funciones que estime convenientes». Lo mismo que el *Gran Consiglio* respecto al Secretario del P.N.F y a la diarquía Monarca Jefe del Gran Consejo en Italia y en España Jefe del Gobierno, Presidente del Consejo Nacional por delegación de Franco, Jefe del Estado.

Por último, el artículo 27 de la *Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional. B.O.E.* de 1 de julio de 1967, reproduce el artículo 9 del *Gran Consiglio* cuando estatuye: «Ningún Consejero Nacional podrá ser detenido sin una autorización del Presidente del Consejo» = *Nessun membro del Gran Consiglio può essere arrestato, salvo in caso di flagrante reato, né sottoposto a procedimento penale, né assogettato a provvedimenti di polizia, senza l'autorizazione del Gran Consiglio.*

Ahora bien, ambas disposiciones me parecen superfluas dado que tanto los consejeros españoles como los italia-

nos son y eran procuradores y miembros de la *Camera dei fasci* y protegidos en España por el artículo 5 de la *Ley de Cortes:* «Los procuradores en Cortes no pueden ser detenidos sin previa autorización de su Presidente, salvo en el caso de flagrante delito, la detención en este caso, será comunicada al Presidente de las Cortes» (artículo 7, *Camera fasci*).

Estas prescripciones tienen sentido en un régimen demoliberal, pero ¿qué alcance logran dentro de un sistema totalitario?

4. *Conclusiones*

Después de las consideraciones anteriores surgen varias preguntas que es importante contestar.

1. ¿Cuáles son las razones que favorecieron la fascistización del nuevo Estado Nacional?

2. ¿Es el Régimen político actual fascista?

3. ¿Cuáles son los obstáculos que frenan la democratización de España?

4. La doctrina iuspolítica española actual ¿está impregnada de tesis o ingredientes fascistas?

1. a) *La ayuda militar y diplomática de Alemania e Italia fascistas.*

   b) El ejemplo de los regímenes correspondientes de estos países que aparecían a los ojos de muchos españoles como regímenes jóvenes, frente a la decadencia de las democracias «masónicas, judeo-capitalistas».

   c) *El terror de los terratenientes castellanos-extremeños-andaluces a la marea extremista:* anarquistas, socialistas y comunistas.

El «miedo a la libertad». *El temor de amplios estratos de las clases medias a su proletarización. La reacción del capitalismo industrial.*

d) La adhesión de sectores juveniles universitarios a los modelos fascistas: riesgo, aventura, acción directa soreliana. Es insistente la referencia de J. A. PRIMO DE RIVERA al «estilo», etcétera.

e) *El descrédito de los partidos de derechas* (CEDA, desintegrada en vísperas del 18 de julio: gran parte de la J.A.P. se pasa a la Falange; los cuadros conservadores a Renovación española y a la Comunión Tradicionalista). No hay que olvidar el *desprecio a los viejos liberales.*

f) *El apoyo de los capitalistas españoles a los partidos* de extrema derecha.

g) *La actitud favorable de la jerarquía eclesiástica* salvo raras excepciones (Vidal y Barraquer, Múgica y curas vascos): la *Cruzada.* Si bien se dieron algunos roces respecto a algunas tendencias neopaganas de la Falange (El P. GETINO criticó en la *Ciencia tomista* esos excesos).

2. *Se trata, a mi juicio, de un régimen político fascistoide,* obligado a caminar hacia una democracia liberal apoyada en una estructura neocapitalista.

a) *Los contagios políticos:* La desaparición de formas políticas fascistas no es total. El totalitarismo ha infectado también a las formas democráticas. Se dan supervivencias, inercias y nostalgias.

b) *Estamos en una situación predemocrática:* El

capitalismo español, las multinacionales, el neocapitalismo europeo *empujan* hacia el demoliberalismo, a la homologación con Europa occidental. La muerte del general Franco ha abierto el proceso. Pululan en una situación confusa infinidad de grupos y grupúsculos políticos y varios movimientos sindicales separados de la O.S. Todos ellos operan con más o menos tolerancia. La prensa, sobre todo. las revistas semanales, opinan con una libertad sorprendente comparada con la época franquista.

La situación predemocrática es exasperantemente larga: Se prohíben y reprimen manifestaciones. No se ha concedido amnistía total por delitos políticos. Se prohíben algunas conferencias y a veces, se secuestran revistas y periódicos.

c) *Los profesores exponen ahora en sus libros, artículos y conferencias, sus puntos de vista con mayor libertad.* Lo mismo ocurre con algunos líderes sindicales. Se ha retirado la policía de orden público de las Universidades.

d) Los *textos universitarios* que tratan temas políticosociales exponen tesis y juicios que antes sus autores no se atrevían a tocar o lo hacían sigilosamente.

Algunos profesores, con antecedentes fascistas o fascistoides, hacen profesión de democracia, socialismo, etc...

e) *El régimen carece de la clave de bóveda* que representaba, y ejercía el general Franco; esto favorece el camino de la democracia, como ayuda también la opinión europea. *Estamos, pues, ante un régimen fascistoide,* o sea ante un intento de abandonar las instituciones y

prácticas fascistas, que desde 1945 se codificaron semánticamente, tendencia seguida en los útimos años del general Franco, pero sólo en las apariencias que ahora se pretenden reformar más profundamente que por el reformismo fraguista y el de Alianza popular.

3. *Los obstáculos son muchos y fuertes:*

a) Los intereses creados por el régimen franquista: nuevas fortunas, clase política sólidamente establecida.

b) Recuerdo de la guerra civil entre los viejos.

c) Miedo a que se reproduzcan los malos momentos de la ruptura portuguesa.

d) Desunión y proliferación de la oposición democrática.

e) Inmovilismo y cautela de algunos militares.

f) Miedo al terrorismo.

g) Corrupción económica y evasión fraudulenta de divisas al extranjero.

4. Se observa un aliento y orientación democráticos en la doctrina iuspolítica española.

III

EL PROYECTO DE LEY SUAREZ PARA LA REFORMA POLITICA

1. *Nuevo estilo y nueva semántica políticos*

El análisis del proyecto de Reforma política Suárez sorprende, de entrada, por el estilo y léxico diametralmente diferente al mantenido por las Leyes fundamentales franquistas.

La consideración del estilo y lenguaje de la octava Ley fundamental es significativo por estos motivos [1]:

— *el estilo y léxico de los textos fundamentales españoles evidencian y ocultan a la vez,* aunque parezca contradictorio, los propósitos políticos del legislador. En este sentido, conviene averiguar lo que manifiesta y, a la vez oculta, la octava Ley fundamental;

— existen lenguajes políticos, típicamente fascista, demoliberal, socialista y comunista. *Cada movimiento y régimen políticos expresa su ideología y*

[1] Sobre el estilo de las formas políticas, *cfr.* mis *Principios de Ciencia Política*, vol. II, «Estructura y dinámica políticas», 2.ª ed., corregida y aumentada, Tecnos, Madrid 1973, págs. 65 y sigs.

organiza jurídicamente su trama institucional con un léxico característico;

— *aunque el lenguaje no constituye la realidad político-social, contribuye a su comprensión,* de manera que al advertir el cambio notorio de estilo y léxico en el proyecto de Reforma política, emprendemos un camino adecuado para comprender el alcance de la octava Ley fundamental.

Hace escasos años escribía: «junto a la expresividad de las formas políticas, en íntima relación con ellas, aparece el estilo de cada una de ellas, es decir, un conjunto de calificaciones que las adjetiva en diversos sentidos: liberal, demoliberal, demosocialista, socialista, fascista, comunista, en la medida que la combinación del techo ideológico con el aparato organizativo y la estructura social subyacente, de cada forma política evidencia, reiterándolos, los matices estéticos significativos que las estiliza» [2].

No es menester indicar que el estilo y léxico de las leyes fundamentales franquistas es *triunfalista,* en la medida que sus autores se consideraban vencedores en la contienda civil; *preterizante,* con alusiones al pasado histórico idealizado y *chovinista,* exaltación exagerada de los valores nacionales frente a los extranjeros. Basta leer el Preámbulo del *Fuero del Trabajo* y varios de los principios de la *Ley de Principios del Movimiento Nacional para corroborarlo.*

Contrasta el estilo y lenguaje del proyecto reformista con el de las Leyes fundamentales precedentes. Veámoslo.

El extenso párrafo primero del preámbulo del texto fundamental que comentamos evidencia nuestra afirmación: «La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada. Toda nuestra historia contemporánea demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones por nobles que sean, las

---

[2] PABLO LUCAS VERDÚ: *Principios..., cit.,* vol. II, pág. 68.

actitudes maximalistas, las imposiciones, los partidismos elevados a dogma, no sólo no conducen a la democracia, sino que la destruyen. Por ello, ésta sólo se puede alcanzar como forma estable de convivencia civilizada, en paz y conforme a las leyes, partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida».

Este párrafo evidencia lo siguiente:

— una corrección del triunfalismo precedente cuando dice: «las ilusiones por nobles que sean» y «partiendo de la realidad social existente». Claro que se añade, «y de la historia asumida» [3]. Son palabras que aparte de que ninguna forma política puede ignorar la historia, afirmación de sentido común, hay que interpretarlas como concesión retórica a las corrientes inmovilistas;

— las referencias a las «creaciones abstractas», «actitudes maximalistas», «imposiciones», «partidismos elevados a dogma» son críticas a las posturas oposicionistas, si bien el término «imposiciones» cabe adjudicarlo también al inmovilismo bunkeriano.

¿Qué oculta, en cambio, el léxico del proyecto reformista?

Aquí hay que referirse a los vacíos o lagunas fundamentales, así como a expresiones oscuras como, por ejemplo: «Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales». ¿Cuáles son estas entidades? ¿Quiénes pueden ser elegidos? Los silencios o lagunas del texto fundamental, no son, pues aclarados por su correspondiente léxico. Añadamos:

— la «oscuridad más absoluta en los conflictos de competencia entre las Cámaras hasta la falta de

---

[3] *Cfr.* G. MARTÍN VIVALDI: «La historia asumida», en *El País*, 8 octubre 1976.

mención de las relaciones de dependencia del Poder ejecutivo respecto del legislativo» [4];

— el preámbulo habla de «sistema electoral imparcial y eficaz». Sin embargo, el articulado de la Ley (artículo 2.2) sólo se refiere al sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad para elegir a los diputados del Congreso (observemos que se sustituye el término arcaico *procuradores* de la *Ley de Cortes* por el de *diputados*) y con una falta de sistemática notable, la disposición transitoria primera aclara lo que estatuye el artículo 2.3 respecto a los senadores que también se elegirán por sufragio universal directo y secreto de los españoles. Toda la problemática electoral queda sintetizada en la citada disposición transitoria primera cuando establece que los 350 diputados se elegirán por representación proporcional, pero ¿con arreglo a qué sistema concreto? y los 207 senadores conforme a criterios de escrutinio mayoritario, ¿a una o a dos vueltas?;

— otra cuestión silenciada son las incompatibilidades. «Se trata de un aspecto grave —escribe MELIÁ [5]—. Ya se ha cesado a un gobernador civil porque estaba haciendo su campaña electoral desde el Poder. De la misma manera, es probable que días antes de las elecciones dimitan mandos y mandecillos de las provincias para poder concurrir a las urnas. Esta necesidad viene determinada por el hecho de que al estar mandando, si la Ley de Incompatibilidades entra en vigor en la próxima Legislatura, es más que probable que los ministros aspiren a meterse entre los senadores de libre designación y los directores generales no se jue-

[4] JOSEP MELIÁ: «Dudas y lagunas en la reforma», en *Informaciones Políticas.* Revista semanal de Política Nacional y Extranjera, número 69, sábado, 18 de septiembre de 1976, Madrid, pág. 3.
[5] JOSEP MELIÁ, *loc. cit.*, pág. 4.

guen su sillón en unas urnas de las que no salen coches oficiales ni sueldos gloriosos. Será cuestión de pedirle al Gobierno que nos clarifique esta materia».

2. *La Reforma Arias y la Reforma Suárez, comparadas*

Es evidente que el proyecto Suárez es más avanzado que el presentado por el ex Presidente Arias. Basta comparar el discurso de Arias en el Pleno de las Cortes (28-I-1976) y el mensaje dirigido al pueblo español, por medio de la televisión, de Suárez, así como los correspondientes proyectos fundamentales.

El discurso de Arias fue esencialmente franquista y continuista. «Podemos entregarnos hoy —decía Arias— al ilusionado empeño de dibujar la imagen de nuestro inmediato futuro, porque partimos de unos elevados niveles, alcanzados por sacrificadas generaciones, bajo la larga rectoría de Francisco Franco...». «El ejemplo de su figura excepcional que ha entrado en uno de los capítulos más brillantes de la historia de España, y el legado de su obra gigantesca constituyen una exigencia de comportamiento en la lealtad y un condicionante para cualquier planteamiento con el que, quiérase o no, forzosa y venturosamente, habrá que contar» (cfr. «Cortes Españolas», *Diario de sesiones del Pleno*. X Legislatura, núm. 23. Sesión plenaria celebrada el día 28 de enero de 1976, página 3).

En el mismo sentido se refirió a la «función reservada al Movimiento en esta hora»: «Ese quehacer colectivo, ese afán renovador, tomó el nombre de Movimiento Nacional, entendido desde su propia fundación como cauce participativo en el proyecto común y como pacto social básico. Tal concepción fue incorporada a la legalidad constitucional que, cabalmente, interpreta el Movimiento Nacional como la comunión de los españoles en los principios sancionados por la Ley de 17 de mayo de 1958.

Esta es, desprovista de todo subjetivismo, la verdadera significación del Movimiento: empresa y resultado del esfuerzo común» (pág. 5). Y más adelante afirmó: «Ante nosotros, como gobernantes, está muy presente la firme voluntad de un pueblo que no toleraría ni la estéril contemplación de lo conseguido en una sociedad dinámica integrada en un mundo fundamentalmente cambiante, ni, menos aun, la aventura suicida de dinamitar los cimientos de un orden tan dolorosamente alcanzado. Por esto, precisamente, por esto, tenemos que acertar con ese punto medio que nos permita sintonizar con las experiencias del momento sin poner en riesgo los valores fundamentales».

En cambio, en el mensaje del Presidente Suárez no hay referencias al franquismo y se procura soslayar el continuismo. En efecto: «Pienso que la democracia —dijo el Presidente Suárez— debe ser obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición, cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso, estamos convencidos que para su logro es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional».

A mayor abundamiento, continúa el Presidente Suárez: «Se trata de acomodar nuestros esquemas legales a la realidad del país. En consecuencia, hemos precisado examinar con toda objetividad las demandas políticas que se producen desde la ciudadanía, y para ello hemos conectado con muchos de los grupos políticos más significativos que existen en España y que ofrecen alternativas estimables, sean de derecha, de centro o de izquierda, para escuchar con respeto sus puntos de vista» [6].

«De esta manera los grupos políticos que hoy se presentan con voluntad de protagonismo y que son significativos y respetables, pero que carecen de mandato popular, comenzarían a ser representativos del pueblo.»

De otro lado, Suárez advierte a quienes se aferran al

[6] El profesor TIERNO GALVÁN, presidente del P.S.P., puntualizó que, en realidad, Suárez habló con personalidades concretas, y no con grupos políticos.

sistema establecido: «El Gobierno está convencido de que las instituciones comprenderán la necesidad de esta reforma y respaldarán la apelación directa al pueblo al que esas mismas instituciones se deben y sirven». Y más adelante corrobora: «Pero nada es posible sin el respaldo de la comunidad nacional, de las instituciones, de los grupos, de los partidos y de las fuerzas sociales». Termina su mensaje: «Y repetir una vez más, que el futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos necesarios para que esa palabra pueda expresarse con autenticidad. Para garantizar, en definitiva, la soberanía. La soberanía del pueblo español».

Trátase, pues, de dos talantes, de dos estilos y de dos contenidos distintos, contrapuestos. En este sentido, los conceptos de Suárez suponen una apertura a la democracia occidental frente al tipo de «democracia a la española» (léase orgánica) mantenido por Arias.

En cuanto a los proyectos, advertimos que desconocemos el proyecto oficial Arias porque los transcritos por las agencias informativas, algunos no coincidentes, no pueden servirnos de base suficiente En consecuencia, la rápida comparación que hacemos se apoya en el discurso de Arias y en el proyecto Suárez.

Ante todo, Arias arrancaba del presupuesto de la representatividad de las Cortes, cosa que no aparece clara en el proyecto Suárez. Arias afirmó: «...es aquí en este foro de profundas resonancias, y ante los legítimos representantes del pueblo español, donde el Gobierno ha de anunciar los rumbos del futuro acontecer político...».

La democracia preconizada por Arias es una «democracia española». «Ponemos —subrayó— énfasis en ambas palabras. Democracia sin paliativos ni restricciones; pero española, no copiada, desarrollada por nosotros mismos, a partir de nuestras propias necesidades, de nuestras experiencias y de nuestro modo de ser». Se trata de

una «Democracia representativa combinando todas las formas de representación, la territorial y la de carácter corporativo, para lograr la ordenación más perfecta de nuestra rica y varia realidad social».

Basta cotejar estas afirmaciones del discurso Arias, con el preámbulo del proyecto reformista de Suárez y con el artículo 1 para comprobar su difícil conciliación.

Hay una frase del discurso de Arias que suscita una profunda meditación. Tras señalar la triple legitimidad de la Corona, aludida por el Rey en su mensaje dirigido al pueblo español desde las Cortes con motivo de su solemne proclamación, sostuvo que la «Corona se sitúa por encima de las contingencias de lo opinable, como base indestructible sobre la que se asienta la arquitectura de nuestro orden constitucional» y añadió Arias: «Una monarquía puramente plebiscitaria es la negación misma de la institución monárquica».

Ahora bien, esta tajante afirmación parece que no ha sido tenida en cuenta por el proyecto Suárez cuando en el artículo 3.3 se dispone: «El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, deberá someter el proyecto a referéndum de la nación» y sobre todo en el artículo 5 que estatuye: «El Rey podrá someter directamente al pueblo una acción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado».

«Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaren la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.»

Es evidente que los preceptos anteriores desvirtúan la naturaleza de la Monarquía constitucional en la medida que introducen elementos plebiscitarios semejantes a los del Primero y Segundo Imperios franceses y aún más a la manipulación del referéndum por el Presidente De Gaulle.

Aunque —como apunta— CAVERO[7] el artículo 5 puede interpretarse «como una vía para potenciar el protagonismo del Rey, en el proceso del cambio constitucional ante posibles obstáculos que intenten oponerle "obsoletas" instituciones», dicha facultad implica el riesgo de «saltarse los órganos representativos —como escribe QUIJANO— [8] acudiendo plebiscitariamente al pueblo: potestad que si ya ofrece serios reparos en un Presidente elegido por sufragio universal, como es el francés, no tiene el más mínimo sentido en manos de una magistratura real. Una Monarquía presidencialista no es constitucionalmente congruente con un régimen de representación popular».

Acertadamente TIERNO GALVÁN[9] argumenta: «Hay que añadir... que se otorga al titular de la Corona la facultad de recurrir al referéndum, al margen por completo del Parlamento: de este modo, puede darse la singular circunstancia de que aprobada una ley por el Parlamento, el titular de la Corona pudiera derogarla a través de la consulta popular con lo que se abre, al menos con hipótesis, un cauce peligrosísimo para la propia perdurabilidad del Trono. Así, pues, el argumento de quienes dicen que se busca una garantía contra un posible absolutismo parlamentario queda muy desvaído y sin fuerza. No parece que conviniese a la Corona enfrentarse con las Cortes habiendo sido éstas elegidas por sufragio universal».

Volviendo a la frase del discurso de Arias más arriba citada parece claro que alude a la legitimidad democrática de la Monarquía, aceptación popular de la misma mediante referéndum. Ahora bien, no son menos claros los efectos plebiscitarios contenidos en las facultades atribuidas por la reforma Suárez al Rey.

---

[7] IÑIGO CAVERO: «Soberanía popular y elecciones para constituyentes», en *Informaciones políticas, cit.*, pág. 4.

[8] QUIJANO: «Las contradicciones del proyecto Suárez», en *Informaciones políticas, cit.*, pág. 8.

[9] ENRIQUE TIERNO GALVÁN: «Hay que responsabilizar a la oposición», en *Informaciones políticas, cit.*, pág. 10.

El proyecto Suárez no contiene las modificaciones del proyecto Arias relativas a la institución monárquica: modificación de la mayoría de edad del Rey a los treinta años que, según Arias, «comportan una exigencia excesiva que parece aconsejable reducir, siguiendo el precedente de la costumbre tradicional» (pág. 4), regulación de la Regencia, tutela, abolición de la ley sálica. Ignoro cuáles son las razones de tales omisiones.

Tal vez el deseo gubernamental de no someter la institución real al referéndum nacional aunque fuese de modo indirecto.

En cambio, el proyecto Suárez atribuye a la Corona facultades plesbicitarias, como vimos, que no ocurría en el de Arias [10].

Arias se refirió en su discurso al Consejo Nacional con estas palabras: «...el Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento custodio y promotor de la vida pública desde la lealtad a unos ideales imperecederos, que ha servido en todo momento, ha cubierto, con dignidad y eficacia, una de las más fecundas etapas de nuestra historia, marcando rumbos al pensamiento político. Su composición escogida y su elevada misión, tal vez aconsejen ante el reto de un tiempo que se presenta con caracteres diversos al que hemos vivido, descansando en el hombro seguro de quien fue creador del Movimiento, ampliar su base y remodelar sus funciones, implicándole de un modo operativo en la grave y suprema responsabilidad de participar en la elaboración de nuestro ordenamiento normativo de rango superior». En el proyecto Suárez no se contempla el Consejo Nacional del Movimiento lo cual, indudablemente supone un progreso cara a la democratización.

Las diferencias que medían entre el bicameralismo del

---

[10] «La institución monárquica, "el Rey", aparece en cuatro de los cinco articulados, quizá con la doble intención de señalarle unas prerrogativas o funciones y dar un cierto valor plebiscitario a la aprobación de la ley e implícita aceptación de la institución monárquica» (IÑIGO CAVERO, *loc. cit.*, pág. 4).

proyecto Arias y el de Suárez son notorias. Arias hablaba de dos Cámaras especializadas y colegisladoras, iguales en derechos y elogiaba el sistema bicameral como «particularmente útil en período de reformas, justamente, porque permite un análisis más profundo, una reflexión garantizada y un complemento de puntos de vista, conjugando todas las representaciones orgánicas, típicas del fascismo, cosa que no se deduce inmediatamente del proyecto Suárez.

De otro lado, la reforma Suárez concede cierta supremacía al Congreso de diputados sobre el Senado (art. 3.2 y art. 4). En cambio, ambos proyectos eluden la relación Gobierno-Cortes, a saber, control político ejercido por éstas sobre el primero, si bien el artículo 4 de la Reforma Suárez faculta al Gobierno cuando no exista acuerdo entre las Cámaras para pedir al Congreso que resuelva, definitivamente, por mayoría absoluta de sus miembros [11].

En otro orden de cosas no deja de ser paradójico que el proyecto Arias, sugerido por el ex ministro y profesor universitario FRAGA IRIBARNE, líder del reformismo continuista, especie de neocanovismo según él, tropezase con graves obstáculos de la clase política establecida y, a la postre, fracasase, mientras el de Suárez, personalidad menos notoria, se encamina a su aprobación.

Mientras el proyecto Arias-Fraga era *extenso*, el de Suárez, es *breve*, consta de un extenso preámbulo, que abarca casi la mitad de la Ley, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una diposición final.

La brevedad del texto fundamental no puede en principio, esgrimirse como defecto. Ocurre que en este caso los graves, minuciosos y complicados problemas del trán-

[11] Escribe JOSEP MELIÁ: «Tampoco es feliz, en este aspecto, que la atribución de competencia a la Cámara Baja para zanjar diferencias de criterios en el despacho de leyes ordinarias sea una facultad potestativa del Gobierno y no una regla indiscutible. Esta regla solo podría ser aceptable si a su vez este Gobierno hubiera salido de la Cámara de Diputados. En cualquier otra opción, resulta monstruosa» (*loc. cit.*, pág. 4).

sito de un régimen autocrático a otro democrático exigían una mayor amplitud. Cierto que los textos constitucionales concisos, claros y sistemáticos son preferibles a los complicados y farragosos. Recordemos la *Constitución norteamericana* como ejemplo de sobriedad y longevidad, mientras otras extensas constituciones fueron efímeras.

La brevedad de la octava Ley fundamental no es casual. Sus autores han sido parcos por astucia política. Puesto que, como veremos, esta Ley es, en el fondo, una prudente medida política. Se ha elegido el camino de la concisión para sortear puntos conflictivos sea silenciándolos, sea reenviándolos con condicionamientos a las futuras Cortes para que decidan.

La octava Ley fundamental padece cierto *estrabismo* [12]. Quiero decir que, por un lado, hace guiños a la oposición democrática, sobre todo en el preámbulo, y por otro mira en dirección opuesta (residuos autoritarios art. 2.6; artículo 4, art. 5).

La sistemática es defectuosa. Por ejemplo, el número de diputados y de senadores que deberían indicarse en el artículo 2, se señalan en la disposición transitoria primera. ¿O es que se piensa que tal número: 350 diputados y 207 senadores sólo será para las primeras Cortes de la reforma?

Mientras en el artículo 2.2 se precisa que «los diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, di-

---

[12] Esta expresión de «estrabismo constitucional» se la oí a mi maestro el profesor OLLERO, referida a la *Ley de Sucesión*, puesto que por un lado miraba al Jefe del Estado de entonces, el Caudillo, y por otro al futuro Monarca. También el profesor RODRIGO FERNÁNDEZ CARVAJAL utiliza metáfora semejante, en otro sentido, cuando en su excelente obra: *La Constitución española*, Editora Nacional, Madrid 1969, pág. 126, escribe: «yo creo que la primera misión de la teoría política actual habría de ser oftálmica. Se trata de facilitar a las 'naciones en desarrollo' la visión de su propia realidad, despojándolas por ello de la película de conceptos sobrepuesta por las democracias liberales del hemisferio Norte». Me gustaría discutir con el colega anterior, si es menester, no tanto corregir el estrabismo citado, como operar «la película de conceptos» de carácter demoliberal en la Ley de la Reforma Suárez...

recto y secreto de los españoles mayores de edad (advirtamos de pasada que los términos "de los españoles" sobran, pues es inconcebible que voten los extranjeros) [13], hay que acudir, de nuevo, a la disposición transitoria primera para enterarse que también los senadores "serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores que residan en el respectivo territorio".

Igualmente, en dicha disposición transitoria, se estatuye que las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional con dispositivos correctores. Las elecciones al Senado en criterios de escrutinio mayoritario.

Nos preguntábamos si el legislador dudaba acerca del número definitivo correspondiente a diputados y senadores, pero parece que no es así, puesto que en la disposición transitoria segunda, número 3, se establece: «Cada Cámara elegirá entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales Consejeros electivos», de suerte que se mantiene, ligeramente modificado y con la desaparición del prelado que cesa con las actuales Cortes, el Consejo del Reino, cuyo destino mejor hubiera sido pasar al museo de arqueología constitucional.

Entonces resulta que las disposiciones transitorias no sólo imponen y conservan instituciones, sino también el número de parlamentarios.

El proyecto carece de disposición derogatoria. ¿Es un olvido? No. Es una carencia intencionada. «El proyecto —escribe TIERNO GALVÁN [14]— no tiene cláusula derogatoria explícita, de tal manera que la futura Constitución podría respetar alguna de las instituciones del período franquista, hoy en vías de superación».

---

[13] La obsesión del legislador por el uso del calificativo español es clara: *Fuero de los Españoles,* cuyo articulado reitera: «Los españoles tienen derecho...», «Ningún español...», etc., «Estado español» *(Ley Orgánica),* etc. Ya se entiende que el Estado es español y, por otra parte, existen derechos cuyo titular es toda persona humana.

[14] TIERNO GALVÁN, *loc. cit.,* pág. 10.

El Gobierno no quiere dar la sensación al *bunker* de que pretende desmantelar el edificio franquista. Acentúase el carácter táctico y de medida política del proyecto.

La necesidad de una disposición derogatoria es una exigencia no sólo política, sino de clarificación y seguridad jurídicas connaturales a un Estado de Derecho [15]. En definitiva, el proyecto de reforma Suárez obedece a una estrategia calculada, a saber: utilización del arsenal conceptual demoliberal: «soberanía del pueblo», «democracia», «consulta a las urnas», etc., para desarmar a la oposición, sin acabar con las instituciones básicas franquistas: Consejo del Reino y probablemente respetando el Consejo Nacional, y sin afectar al artículo 2 de la *Ley Orgánica,* que establece la unidad de poder y coordinación de funciones, «que introduce la paradoja —dice MELIÁ [16]— de que reconociendo la soberanía popular y asentando "la supremacía de la ley", no admite la fiscalización de las Cortes, lo que ya sería demasiado, puesto que lo correcto sería atribuirla a la Cámara Baja, sobre el Gobierno y sus poderes a la hora de nombrarle o de cesarle».

En conclusión, como la oposición no ha sido consultada para la elaboración del proyecto, si «el proyecto se aprueba tal y como está y es consagrado por un referéndum, hay que admitir que algo tiene de carta otorgada» [17].

---

[15] Escribe IÑIGO CAVERO: «No contiene una fórmula derogatoria, por lo que solo en virtud de un principio de legalidad (rango y cronología) podrá considerarse qué disposiciones o articulado del ordenamiento constitucional que lo contradicen habían de considerarse derogadas. Se abre un marco para la polémica bizantina, pues al final del proceso constitucional, que se está iniciando, quedará para la investigación de historiadores y estudiosos la casi totalidad de los textos vigentes en la trascendental fecha del 20 de noviembre de 1975, que habrán quedado definitivamente derogadas» (*loc. cit.*, pág. 4).

[16] JOSEP MELIÁ, *loc. cit,* pág. 3.

[17] SOLEDAD ALVAREZ-COTO: «Entrevista con Tierno Galván. El "viejo profesor" contra los maximalistas», en *El País,* domingo, 19 de septiembre de 1976, pág. 12.

La octava Ley fundamental constituye, pues, una curiosa muestra que revela los esfuerzos de una clase política que parte «de la realidad social existente y de la historia asumida» (preámbulo) e intenta el paso a una situación según ella democrática, pero cuya prefiguración normativa no es completa.

Estas características determinan la frecuente relativización de su contenido, sea a presupuestos autoritarios del pasado Régimen, sea a elementos cuasidemocráticos. En este sentido, el texto que comentamos interesa mucho más al análisis científico-político (estudio de la correlación Gobierno-oposición democrática, de estrategias respectivas, comprobación de la actitud de la opinión pública ante el proyecto de reforma y las consecuencias del cambio), que a la hermenéutica constitucional.

3. *Naturaleza jurídico-política de la Ley para la Reforma política.*

Hasta ahora todos los comentarios y opiniones acerca del proyecto reformista Suárez apenas se han planteado la cuestión de su naturaleza jurídico-política.

Solamente Iñigo CAVERO [18] toca esta cuestión cuando escribe: «El proyecto de Ley fundamental que el Gobierno Suárez ha presentado ante el país no es fácil tipificarlo jurídicamente, no obstante autonominarse "ley fundamental". Creo que admitiría la denominación *sui generis* de *ley constitucional de transacción para la transición*. Expresa una voluntad de compromiso que bascula entre el respeto al cauce constitucional previsto para la reforma de las Leyes fundamentales y un intento facilitador del cambio constitucional.»

Parece natural esta despreocupación tipificadora de la

[18] IÑIGO CAVERO: «Soberanía popular y elecciones para constituyentes», en *Informaciones políticas*. Revista semanal de Política nacional y extranjera, núm. 69, sábado, 18 de septiembre de 1976, página 1.

nueva Ley fundamental, puesto que tanto el Gobierno como la oposición la han enfocado, uno al elaborarla y otra al enjuiciarla, polarizados en su contenido y alcance políticos. Sin embargo, conviene precisar.

Que la oposición se haya limitado a la dimensión política del texto es lógico y excusable, ya que ella se desentiende de la legalidad del sistema establecido y desde siempre ha propugnado su ruptura. En cambio, que el Gobierno presente un proyecto de ley con notorias deficiencias técnico-jurídicas que dificultan su tipificación, a pesar de que la disposición final del texto la califique como Ley fundamental, no creo que sea tan excusable.

En realidad, «esta ley para la reforma política», como la denomina su extenso preámbulo, casi la mitad de todo el texto, reproduce defectos, incoherencias y lagunas que en su tiempo presentaron las anteriores Leyes fundamentales, lo cual entorpece su adecuada calificación jurídica y evidencia la carencia en nuestro país, todavía, de un auténtico Estado de Derecho.

Esta última afirmación no es acusación política, sino comprobación de un hecho palmario. Basta leer el largo preámbulo para demostrarlo: el proyecto pretende instaurar una democracia que exige: «el imperio y supremacía de la ley, única garantía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz». «Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se deriva del número de ciudadanos que las apoyen a través de los votos.» Y el artículo 1 estatuye: «La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.» Es obvio que todas estas afirmaciones son nuevas e inconciliables con el contenido y léxico de las siete Leyes fundamentales precedentes, como hemos visto en páginas anteriores.

No es la primera vez que surgen perplejidades para enjuiciar, desde un punto de vista técnico constitucional, a nuestras Leyes fundamentales. Cuando se promulgó, en 1938, el *Fuero del Trabajo,* la doctrina se planteó su naturaleza jurídica: ¿declaración programática?, ¿principios generales del Derecho del nuevo Estado?, ¿naturaleza constitucional? Idénticas dudas brotaron, en 1942, con la *Ley de Cortes* y, en 1945, con el *Fuero de los Españoles* y la *Ley del Referéndum.* Aunque su carácter materialmente fundamental era claro, fue menester aclararlo en sentido formal. Estas perplejidades se zanjaron en 1947 con la *Ley de Sucesión,* cuyo artículo 10 las enumera como Leyes fundamentales.

A mi juicio, no se trata tanto de un descuido del legislador como del resultado de una política cautelosa del General Franco, que prefería ir configurando su propio Estado conforme a la coyuntura, introduciendo la ambigua expresión de *Constitución abierta* que no aparece en ningún texto básico del Estado nacido el 18 de julio de 1936, pero sí en los discursos del Caudillo y en las declaraciones de diversos jerarcas del Régimen franquista. *Constitución abierta* es una fórmula política hábil, carente de alcance jurídico, muy útil para acomodar las instituciones franquistas a las vicisitudes internas y externas.

En las semanas anteriores a la publicación del proyecto Suárez algunos conjeturaron que se trataría de una *Ley de bases para la reforma,* sucinta, con el fin de soslayar los obstáculos de la clase política franquista, el llamado *bunker,* e intentar, de paso, satisfacer en alguna medida a la oposición. Algo parecido como cuando, en el siglo pasado, MARTÍNEZ DE LA ROSA quiso contentar, sin conseguirlo, a liberales y carlistas con el *Estatuto real.*

En cuanto al propósito político, la semejanza *Estatuto real*-proyecto Suárez para algunos, como QUIJANO [19], pa-

---

[19] QUIJANO: «Las contradicciones del proyecto Suárez», en *Informaciones políticas, cit.,* pág. 8.

rece obvia, salvando, claro está, otras diferencias de tiempo. La brevedad del texto reformista no basta para convertirlo en una Ley de bases Aparece articulado con disposiciones inmediatamente aplicables, tras su aprobación por las Cortes y el referéndum y con obstáculos para su reforma (artículo 3).

Las Cortes (Congreso de Diputados y Senado) podrán —según reza el preámbulo— «acometer la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical, o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales».

Obsérvese que salvo la alusión a la unidad del Reino y del Estado (dualismo extraño, sea por oscuridad o por deliberado intento sibilino, cuyo sentido no es fácil de desentrañar), las futuras Cortes operarán libremente sobre esos puntos.

La cuestión, que merece examinarse con cuidado, es ésta: ¿El preámbulo tiene alcance jurídico inmediatamente aplicable? Estamos, en cambio, ante la expresión de la nueva fórmula política antagónica con la contenida, por ejemplo, en la *Ley de Principios del Movimiento Nacional* de 1958.

No se trata de una cuestión académica, sino de interés jurídico positivo. Recordemos que idénticas dudas se plantearon la doctrina y jurisprudencia constitucionales francesas respecto al preámbulo de la *Constitución de 1945*, confirmado por la *Constitución de la V República de 1958* [20].

---

[20] *Cfr.* PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, Vol. II, Tecnos, Madrid 1974, págs. 422 y sigs.; *La lucha por el Estado de Derecho*. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1975, págs. 63 y 64; «El derecho de asilo en las Constituciones actuales», en *Revista Español de Derecho Internacional*, vol. IV, número 2, 1951, págs. 512 y sigs.

Este problema es grave porque quienes se oponen a la reforma —desde posiciones rígidamente continuistas— podrían alegar que el preámbulo no vincula jurídicamente, consiste en una exposición de motivos políticos que a lo sumo podría servir para interpretar todo el texto, pero sin aplicación inmediata mientras no se añadan artículos que concreten los puntos anteriores: regiones, relaciones Gobierno-Cámaras, reforma sindical, tribunal constitucional.

Claro que podría tratarse de una argucia del legislador que ha preferido soslayar tan delicadas cuestiones (sobre todo las tres primeras) introduciéndolas en el preámbulo y renunciando a comprometerse arriesgadamente frente al *bunker* y frente a la oposición en temas tan acuciantes y graves. Entonces los autores del proyecto coinciden con quienes ven en el preámbulo una especie de antesala filosófico-política sin valor jurídico.

A mi juicio, el *preámbulo contiene una nueva fórmula política encaminada a justificar el futuro Régimen político que arranque de la Reforma Suárez.*

En otro lugar, he sostenido [21] que toda fórmula política de una Constitución —aquí se trata de una Ley fundamental en transición a un régimen constitucional neoconservador— se compone de un techo ideológico, un sistema organizativo que descansa en una estructura social. En este sentido, *la fórmula política es la expresión ideológica jurídicamente organizada y basada en una estructura social.* Ideológicamente, la reforma es parcialmente demoliberal; organizativamente es una Monarquía autoritaria (artículo 2.6; artículo 5), y desde el punto de vista socioeconómico descansa en una estructura neocapitalista. Claro está, que salvando los obstáculos de la reforma, las futuras Cortes podrán clarificar el techo ideológico acentuando el ingrediente demoliberal, y acaso, aunque con dificultades, mitigar los aspectos autoritarios del sistema organizativo, configurando una

[21] PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político,* vol. II, *cit.*, páginas 421 y sigs.

auténtica Monarquía constitucional, y aun, más arduamente, cambiar la estructura social.

Lo que importa ahora es apuntar la contradicción entre la fórmula política del preámbulo y la correspondiente de la *Ley de Principios del Movimiento.*

Tiene razón Josep MELIÁ [22] cuando apunta las dudas sobre la reforma: mantenimiento de los Principios fundamentales del Movimiento y la obligación de jurarlos, e Iñigo CAVERO [23] cuando escribe: «El reconocimiento de la soberanía popular resulta formulado en el proyecto en términos sustancialmente diferentes de los expresados en las vigentes leyes Orgánica del Estado y de Principios fundamentales del Movimiento, especialmente en cuanto a sus cauces de expresión. La "ruptura dogmática" o "doctrinal" con el sistema representativo del pasado se expresa formalmente en la elección y composición de las Cámaras.»

El simple cotejo del proyecto de Reforma política con la *Ley de Principios* y con la *Ley Orgánica* corroboran las anteriores afirmaciones.

José María MARTÍNEZ VAL [24] sostiene la posibilidad de la reforma de la citada *Ley de Principios* y de los principios mismos «contra su propia y reiterada dicción literal porque *históricamente* responden a un acontecimiento determinado de naturaleza variable que ha de perder vigencia en algún momento; *sociológicamente,* ya que responden a ideas y valores de una generación triunfante que está siendo sustituida por un 70 por 100 de los españoles que pueden mantener otros criterios sociopolíticos; *políticamente* es inconcebible admitir que una promulgación jurídica sea tan rígida que impida al pueblo, origen y fuente de la soberanía nacional, decidir por referéndum o elecciones acerca de los postulados que

---

[22] JOSEP MELIÁ: «Dudas y lagunas en la reforma», en *Informaciones políticas, cit.,* pág. 3.

[23] IÑIGO CAVERO, *loc. cit.,* pág. 4.

[24] JOSÉ M.ª MARTÍNEZ VAL: «La Ley de Principios del Movimiento Nacional es reformable», en *Informaciones,* 18 de septiembre de 1976, pág. 8.

regirán su convivencia; *fácticamente* los principios aludidos ya han sido modificados y alterados, pues sustituyeron a los de Falange desde el decreto de 4 de agosto de 1937 hasta el 18 de mayo de 1958 y, a su vez, fueron sustituidos bastante sustancialmente al modificarse el *Fuero de los Españoles,* el *Fuero del Trabajo,* la *Ley de Cortes* y la *Ley de Sucesión* mediante el referéndum nacional de diciembre de 1966; *jurídicamente,* ningún texto legal distingue entre las leyes fundamentales y la de *Principios del Movimiento,* debe aplicársele el procedimiento de reforma previsto; *sistemáticamente* puesto que «en los Principios promulgados en el preámbulo de la ley de 17 de mayo, "síntesis de los contenidos en las demás fundamentales" que fueron producidas en intervalos considerables se observan repeticiones innecesarias y, en algunos puntos concretos, también contradicciones sustanciales de expresión, en relación con los demás del mismo rango, que pueden dar lugar a interpretaciones diferentes o equívocas, efectos ambos que para mayor claridad de nuestro sistema constitucional convendría evitar». Por último, es preferible ahorrarse el trauma de un proceso revolucionario y legalizar el cambio político.

La argumentación de MARTÍNEZ VAL es correcta. Podría añadirse que la *Ley de Principios* no fue sometida a referéndum porque como «síntesis de los contenidos en las demás Leyes fundamentales» no suponían derogación o modificación de ellas. La *Ley de Principios* fue aprobada sólo por las Cortes, sin deliberación alguna, tras su lectura por el Caudillo. Resultaría inconcebible sustraerla al deseo de cambio expresado por el pueblo.

Sólo si se mantiene que tales principios constituyen una especie de Derecho natural constitucional o un Derecho supraconstitucional, tesis difícil de demostrar, porque tales principios —como bien subraya MARTÍNEZ VAL— son los que corresponden a una generación triunfante, cabría rechazar toda la argumentación anterior. Ahora bien, ¿hasta qué punto —como sostuvieron los

revolucionarios franceses— tiene derecho una generación a imponer sus ideas e instituciones a las sucesivas?

En definitiva, la reforma Suárez es, pese a su brevedad y lagunas, algo más que una ley de bases tanto por contener una nueva fórmula política para la convivencia, como por su contenido dispositivo, aunque sea imperfecta. Los «grandes principios a los que responde esta ley para la reforma política» (Preámbulo) son incompatibles con los contenidos en las leyes fundamentales precedentes. El proyecto de Ley para la reforma política afirma en su disposición final: «La presente ley tendrá rango de fundamental», en consecuencia su naturaleza jurídico-política aparece indudable. Sin embargo, conviene matizar. Veamos.

Es indiscutible que su contenido y formas responden a las exigencias de *fundamentalidad* típicas del Régimen establecido que se pretende reformar en transición a una *constitucionalidad* mediante la autoruptura de la legalidad vigente. Además, el gobierno se atiene a lo prescrito en dicha legalidad (artículo 10.2 de la *Ley de Sucesión*) para la reforma de las Leyes fundamentales: acuerdo de las Cortes y sometimiento al referéndum nacional. Antes lo ha presentado al dictamen no vinculante del Consejo Nacional como prescribe el texto que regula dicho organismo.

En cierta medida *se trata de una transformación mediata de las Leyes fundamentales, porque siguiendo los trámites establecidos para la reforma se altera su fórmula política inspiradora.* Algo semejante a la problemática de la *Verfassungswandlung* y *Verfassungsänderung* estudiada por la doctrina germana a finales del siglo anterior y principios del actual (JELLINEK, LOEWENSTEIN) y que en nuestros días se ha planteado la doctrina italiana [25].

---

[25] Algo semejante hicieron JORGE DE ESTEBAN y colaboradores en su estudio-dictamen *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona 1974. Sobre los cambios mediatos de la Constitución. *Cfr.* PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, volúmen II, *cit.*, págs. 642 y sigs.

Ocurre, sin embargo, que el proyecto Suárez tiene la virtud de romper con la fórmula política de las Leyes fundamentales irritando a ciertos inmovilistas, que, paradójicamente, defienden el Movimiento Nacional, sin atraerse a la oposición democrática, salvo contadas excepciones. En efecto, el sistema de Leyes fundamentales franquistas quedará alterado en su contenido siguiendo los procedimientos preestablecidos.

Dicho de otra forma: siguiendo la legalidad se vulnera el contenido de dicha legalidad en la medida que la fórmula política franquista de democracia orgánica, fascistoide, antiliberal, se sustituye por otra fórmula política con dosis calculadas de democracia liberal, inorgánica. El Reino configurado por las siete Leyes fundamentales en un sentido que recuerda el *monarchische Prinzip* de las Monarquías alemanas del siglo XIX, se cambia en una Monarquía cuasi-presidencialista (cfr. artículo 5 del proyecto).

Estamos, pues, ante una autorruptura. Como dice QUIJANO [26]: «Así, si políticamente puede tener éxito el razonamiento de que es el pueblo el que decidirá soberanamente la reforma, jurídicamente es insostenible. Porque no es la colectividad quien tiene la iniciativa de la reforma, sino que ésta le viene confeccionada previamente por un Gobierno, un Consejo Nacional y unas Cortes que no ha elegido. En suma, *no es el pueblo el que cambia el Régimen vigente; por el contrario, es el Régimen el que se reforma a sí mismo*» (subrayado del autor citado).

La octava Ley fundamental es, por tanto, incompatible con las siete anteriores, lo cual significa, entre otras cosas, que la clase política gobernante prefiere realizar ella misma la ruptura (autorruptura) sin contar con la oposición, ajustándose, sólo en la forma, a los trámites preexistentes, o sea, *siguiendo la legalidad,* entendiéndose por tal las apariencias. Si no fuera porque el Gobierno no está condicionado por los factores reales de poder (a los que se refirió hace más de un siglo Fernando

[26] QUIJANO, *loc. cit.*, pág. 8.

DE LASSALLE en su memorable conferencia sobre la esencia de la Constitución) podríamos afirmar que jamás se ha dado un caso de narcisismo como el de la reforma que analizamos: se realiza la autorruptura con léxico demoliberal pero sin ceder un ápice a los profundos deseos de la oposición porque, claro está, la autorruptura no es para complacer a aquélla, sino para tranquilizar a la oligarquía que ha dominado durante cuarenta años y asegurarle que podrá continuar gobernando sin ropajes orgánicos y fascistoides, sino bajo el manto demoliberal, o sea, es una especie de mezcla de orleanismo y gaullismo a la española... El narcisismo estriba en la autocomplacencia que reporta una autorruptura, pues puede argumentar a la oposición: hacemos la reforma contra el *bunker* y, además, os convocamos para las próximas elecciones. En efecto, proclama el preámbulo: «Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyen a través de los votos. Por ello, es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas». Muy bien; pero a estos razonamientos el *bunker* puede preguntar: ¿Qué es de la democracia orgánica, de la crítica del sufragio universal, un hombre un voto? ¿Se ha olvidado el pensamiento de los precursores del Movimiento y de sus jerarcas acerca de las urnas, las elecciones, los partidos políticos, etc.? En efecto, así han argumentado varios consejeros nacionales.

Por su parte, cabe que la oposición interrogue: ¿cuándo y cómo el pueblo verificó y contrastó en las urnas el origen y actitudes de los gobernantes actuales?

Volvamos al carácter fundamental del proyecto.

La octava Ley fundamental lo es en conexión formal, sólo formal, con las siete Leyes fundamentales precedentes, porque va a seguir los caminos exigidos por el ar-

tículo 10.2 de la *Ley de Sucesión, pero materialmente rompe con ellas,* como hemos visto. Es fundamental en cuanto que pretende servir de fundamento al futuro político español articulando posibles y nuevas instituciones: Regiones, sindicatos, relaciones Gobierno-Cortes, Tribunal Constitucional. La conexión de la octava Ley fundamental con las anteriores es en principio penosa, a saber: con la *Ley de Principios,* como razonamos; con el *Fuero del Trabajo* (materia sindical); con la *Ley de Cortes* (bicameralismo, designación de los Presidentes del Congreso y del Senado, relaciones Gobierno-Cortes), con la *Ley Orgánica* por los mismos motivos y con la *Ley del Referéndum* (cfr. artículos 3.3 y 5 del proyecto). *La octava Ley fundamental va a conexionarse con fragmentos fundamentales heredados de la situación política anterior.*

Entonces, si no me equivoco, pues el proyecto de reforma no contiene disposición derogatoria alguna, la tarea constituyente de las futuras Cortes va a ser ardua para configurar sistemáticamente el conjunto de instituciones básicas. En efecto, ¿cómo quedará el Movimiento-organización y/o Movimiento-comunión, etc.?

A mi juicio, la *octava Ley fundamental responde desde una óptica jurídico-política al concepto de medida política*[27]. ¿Qué significa esto?

Quiere decir que hay que enjuiciarla por sus vertientes políticas, como decisión política gubernamental, antes que como conjunto riguroso de disposiciones jurídicas sistemático.

La medida política cubierta por el Proyecto Ley para la reforma política de rango fundamental es ésta: garantizar el paso de una situación autoritaria, configurada por las siete Leyes Fundamentales anteriores, con toda la clase política correspondiente a la cual se le recomienda

---

[27] Puede establecerse un paralelismo entre las medidas administrativas *(Verwaltungsmassnahmen)* conceptuadas por CARL SCHMITT y ERNST FORSTHOFF y el de medidas políticas que propongo. Sobre las medidas administrativas, *cfr.* mi *Curso de Derecho Político,* volumen II, *cit.,* págs. 481 y sigs.

el camino de las urnas, a una nueva situación mitad demoliberal, mitad autoritaria, dispuesta a admitir a las corrientes de opinión que la acepten.

Además, la medida política de la reforma Suárez estriba en razones comunes al mundo político occidental y en particular al Régimen político español. En efecto, la relativización de la Constitución a la Administración y a la Planificación, es correlativa a la relativización de la ley a las medidas administrativas debido al crecimiento del intervencionismo estatal exigido por las circunstancias socioeconómicas. En España, el problema es más grave tanto por la mayor agudización de la situación económica y social como por la imperfección de la seguridad jurídica. Además, en nuestra Patria la falta de representatividad de las actuales Cortes, a mayor abundamiento dos veces prorrogadas, y la incongruencia de las siete Leyes Fundamentales con extensos deseos y requerimientos de la opinión pública, cosa perfectamente conocida y comprobada por el mismo gobierno, favorecen la adopción, por la clase gobernante, de la medida política, o sea, de la *Ley fundamental como medida política.*

Ciertamente, toda Ley constitucional —en nuestro caso fundamental— implica cierta medida, o conjunto de medidas políticas, pero la singularidad de nuestra octava Ley fundamental consiste en ser una medida política excepcional, porque excepcional es nuestra situación después de cuarenta años de autoritarismo y, por consiguiente, de quiebra de nuestra ajetreada tradición constitucional.

La calificación de Iñigo CAVERO *de «ley constitucional de transacción para la transición»* (subrayado del autor) me parece muy aguda. Sin embargo voy a matizarla.

La octava Ley fundamental podrá ser ley constitucional, o sea, permitirá pasar del Derecho político del autoritarismo al Derecho constitucional de la democracia liberal, si el gobierno —cosa que hasta ahora no ha hecho— transige con la oposición. Entonces la transición

no será la del príncipe de la Salina, descrita por Lampedusa, sino auténtica transición del autoritarismo, siguiendo procedimientos democráticos a una nueva situación democrática. Es innatural que la no democracia instaure la democracia.

En conclusión: el proyecto Suárez, visto desde el ángulo jurídico-político, es una Ley-medida política encaminada a establecer una nueva situación política. Su destino probable será desaparecer tras las modificaciones que realicen las futuras Cortes en el orden fundamental. *Será, pues, una Ley fundamental provisional,* ¡aunque parezca paradójico!

4. *Análisis del contenido de la Reforma Suárez.*

Aunque la octava Ley fundamental es una medida política esto no quiere decir que no sea susceptible de un análisis técnico-jurídico [28]. Empero, es menester decir algo sobre la reforma de las Leyes fundamentales [29], cuestión que tiene estricta relación con vertientes políticas.

El proyecto recaba el fundamento democrático del poder de modificar el orden fundamental: «...una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma», «las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren significado democrático en el instante que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo por la voluntad mayoritaria del pueblo» «porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrá acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales como son la institucionalización de las peculiaridades regionales

[28] Sobre la interpretación de las normas constitucionales, *cfr.* mi *Curso de Derecho Político, cit.*, vol. II, págs. 522 y sigs., y especialmente págs. 538 y sigs.

[29] *Cfr.* sobre la teoría y praxis del poder constituyente mi *Curso de Derecho Político,* vol. II, *cit.*, págs. 572 y sigs.

como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado, el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical, o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales».

Estas frases del preámbulo manifiestan un propósito democrático tergiversado por las disposiciones posteriores, como veremos.

Existe una íntima interdependencia entre los sistemas de reforma y las formas políticas en la medida que estas últimas condicionan los procedimientos reformadores a los supuestos estructurales connaturales a su forma política. En este sentido, los caminos seguidos para la revisión en un Estado autoritario son distintos de los fijados para uno democrático y aun dentro de este último, caben formas diferentes según el peculiar modo de organización política previsto en su Constitución. Así las formas autoritarias atribuirán funciones predominantes, en la iniciativa de la reforma, al Ejecutivo, en tanto que una forma parlamentaria concederá funciones relevantes en la revisión al Legislativo.

Es obvio que el procedimiento de revisión de las Leyes fundamentales contemplado en el proyecto Suárez es típicamente autoritario. En efecto, la iniciativa de la reforma constitucional (advirtamos que es la primera vez que en un texto básico del sistema se utiliza el término *constitucional*) corresponde, según el artículo 3 del proyecto Suárez, *a*) al Gobierno; *b*) al Congreso de diputados. En consecuencia, primacía de la iniciativa del Gobierno de modo que se corrobora la naturaleza autoritaria del proceso de revisión.

A mayor abundamiento:

— la democracia que se pretende establecer debe partir «de la realidad social existente y de la historia asumida» (preámbulo). ¿Qué se entiende por realidad social existente? ¿Qué significa «historia

asumida»? ¿Vinculaciones a datos previos infranqueables?;

— se reenvía a las futuras Cortes «la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado». Hay, pues, un pie forzado que prima al centralismo; «el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales». En consecuencia, se fijan taxativamente tres temas y se silencia la posibilidad de revisar o establecer otras instituciones [30];

— la reforma constitucional «requerirá la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, bajo la presidencia de quien ostentará la de las Cortes (art. 3), o sea el Presidente de las Cortes, que continuará siéndolo también del Consejo del Reino, vigilará el proceso de revisión constitucional. Ahora bien, este Presidente es nombrado por el Rey (art. 2.6) de suerte que el proceso de revisión de las Leyes fundamentales es supervisado por una instancia dependiente del Monarca;

— a mayor abundamiento, como vimos, se dan aspectos plebiscitarios, movilizados por la Corona:

[30] Gramaticalmente, el proyecto es poco feliz. En efecto, tras aludir a «la más profunda y definitiva reforma sindical; *o* la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales *o* electorales». No veo la disyunción entre la reforma sindical y la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional. El órgano jurisdiccional a que alude el proyecto mejor sería denominarle Tribunal constitucional. Las materias constitucionales y electorales están estrechamente relacionadas.

así el artículo 3.3 dispone: «El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, deberá someter el proyecto a referéndum de la nación», y el artículo 5, ya citado, atribuye al Rey la facultad de «someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional». La expresión es vaga y se amplifica cuando se añade: «Sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado». ¿Qué entiende el proyecto por «una opción política de interés nacional»? «Sea o no de carácter constitucional», de suerte que las opciones políticas pueden depender del arbitrio del Ejecutivo, sean o no objetivamente de interés nacional.

Por otro lado, la frase «cuyos resultados [31] se impondrán a todos los órganos del Estado» parece superflua. ¿Cómo pueden rechazar tales órganos la decisión popular dada la naturaleza autoritaria del sistema?

El párrafo siguiente del mismo artículo corrobora las vertientes plebiscitarias. «Si el objeto de la consulta se refiriera a la materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones».

He aquí una manera de relevar a las Cortes y de implantar un mecanismo que recuerda los plebiscitos napoleónicos y gaullistas. Es curioso que nuestro ordenamiento fundamental contemple, por vez primera, la disolución de las Cortes de modo autocrático e indirecto y no como facultad del Ejecutivo, respuesta a la negación de confianza del Parlamento típica de un equilibrio y separación

[31] «Resultados», en plural, expresión poco feliz. ¿Significa que caben distintos resultados?

de poderes característica del sistema parlamentario desconocido por nuestro ordenamiento (cfr. artículo 2 de la *Ley Orgánica*).

En definitiva, el proceso de reforma de la legislación fundamental está condicionado por residuos y trabas autoritarias.

La octava Ley fundamental contiene numerosas afirmaciones políticas de cariz democrático, casi todas ellas contenidas en el preámbulo que antes aludimos. Insistamos.

El proyecto comienza: «La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español». Es claro que el término *trabajo* no tiene alcance socioeconómico referido a los trabajadores en el sentido, por ejemplo, del artículo 1 de la *Constitución republicana de 1931*... o de la vigente *Constitución italiana* (art. 1), mucho menos con el alcance de los textos constitucionales de las democracias socialistas. El vocablo alude a la obra, tarea, empresa o acción. Advirtamos que toda la fraseología del proyecto Suárez carece de mínima referencia a contenidos o postulados sociales, al revés de lo que sucede en los textos fundamentales de «democracia orgánica» preexistentes. Y no se diga que se trata de reforma política, porque la realidad política no es variable independientemente de la socioeconómica.

«La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley»; «es condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos...»; «...para que quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que con respeto a la ley, otorgue al pueblo la decisión última».

Y el artículo 1 define: «la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo».

Sintetizando, el concepto de democracia contenido por el proyecto se basa:

— en el imperio y supremacía [32] de la ley;

— en el reconocimiento de diversas corrientes políticas;

— en la decisión de la mayoría de votos;

— en la expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Son todos ellos rasgos del Estado liberal de Derecho. Esto resulta sorprendente. ¡Después de cuarenta años de régimen autocrático se redescubre el Estado liberal de Derecho y la democracia inorgánica! ¿Cuál es el alcance político de todo esto?

— Ante todo, la incompatibilidad de estas afirmaciones con las contenidas en la *Ley de Principios del Movimiento Nacional* que será menester modificar o, mejor dicho, derogar, para que exista un mínimo de coherencia en el sistema de Leyes fundamentales del Estado español;

— claro está, que la derogación de la *Ley de Principios* implica también la supresión de todas aquellas afirmaciones ideológicas dispersas en las restantes Leyes fundamentales, puesto que la *Ley de Principios* es síntesis y reiteración de aquéllas;

— las afirmaciones del proyecto Suárez se han quedado, como señalamos, en el cuadro conceptual del Estado liberal burgués de Derecho, puesto que la octava Ley fundamental ignora por completo los requerimientos del Estado social de Derecho y no se objete diciendo que para eso permanecen las declaraciones del *Fuero del Trabajo*, pues apar-

[32] La expresión es redundante: sobra imperio o supremacía; con uno de los vocablos basta.

te de su originario carácter corporativo-autoritario, de influjo fascista, las modificaciones introducidas por la *Ley Orgánica*, no han corregido aquel carácter;

— no es menester apuntar que el proyecto Suárez no se ajusta, mínimamente, al contenido y forma del Estado democrático de Derecho, puesto que este último responde a postulados socialistas y el neocontinuismo de la octava Ley fundamental es refractario a aquéllos;

— la octava Ley fundamental no ha establecido organismos de participación empresarial y obrera, con carácter asesor y/o de iniciativa legislativa, como el Consejo Económico Social y el Consejo de Economía y el Trabajo contemplados en las vigentes Constituciones de Francia e Italia. La indiferencia de la reforma Suárez al mundo económico-social es absoluta;

— por último, sorprende la afirmación del artículo 1: «La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo». Hay aquí un eco del artículo 6 de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789* que arranca de la filosofía política de J. J. ROUSSEAU y que pudiera conectarse con las facultades de índole plebiscitaria que los artículos 3.3 y 5 conceden al Monarca.

Es paradójico que el régimen político que nació el 18 de julio de 1936, cuya ideología y textos básicos se inspiraron en el pensamiento de José Antonio PRIMO DE RIVERA, visceralmente antirusonianos, opere un giro de ciento ochenta grados en este aspecto, a pesar de que el preámbulo habla del «respeto a la legalidad».

En definitiva, el léxico de la octava Ley fundamental es formalmente demoliberal. Lo importante es comprobar su futuro encaje con la realidad. Parafraseando al clásico, podríamos decir: *Verba volentes ducunt, volentes trahunt*; es decir, el legislador postfranquista se ha comprometido ante el pueblo con sus afirmaciones; si las cumple, «a través de un sistema electoral imparcial y eficaz» y con la «sumisión a la voluntad final de los españoles que ha de constituir su último y permanente fundamento», como reza el preámbulo, se entrará en un proceso democrático, a pesar de los obstáculos institucionales residuales y de los defectos del proyecto; las palabras guiarán a la clase política y el pueblo logrará, con el tiempo, que se establezca una democracia; si las palabras no se materializan, entonces arrastrarán a la clase política gobernante al descrédito y, a la postre, a la crisis definitiva del sistema, porque como bien dice CAVERO [33], el «poder no puede ya políticamente permitirse el lujo de intentar la formulación de un tercer proyecto reformista. La teorización llegaría a límites difícilmente soportables».

No voy a extenderme sobre el valor jurídico de las afirmaciones políticas y sobre las definiciones constitucionales, porque ya lo hice en otro lugar [34] y puede aplicarse aquí lo que entonces expuse.

La octava Ley fundamental estatuye que para reformar el orden fundamental se requiere la «aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta

---

[33] CAVERO, *loc. cit.*

[34] PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, vol. II, *cit.*, páginas 538-539.

Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras» (art. 3.2).

En consecuencia, se modifica el artículo 10.2 de la *Ley de Sucesión,* tanto por la introducción del bicameralismo como por el establecimiento de la Comisión mixta para resolver el eventual desacuerdo Congreso-Senado [35]. Dicha Comisión mixta será presidida por el Presidente de las Cortes de modo que el proceso de reforma es controlado por el Ejecutivo, como señalamos, ya que aquél es designado por el Monarca.

El artículo 3.2 añade que «si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámaras, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de las Cámaras».

Ciertamente, en la reunión conjunta de las Cámaras el predominio numérico del Congreso sobre el Senado favorece al primero, lo cual es correcto. El número de diputados, 350, es superior a los 207 senadores: 207 elegidos más los 40 que puede designar el Rey; «peligrosa coincidencia este número de 40, que rememora a los pretorianos que estamos seguros no serán repescados» [36].

Por último, el artículo 3.3 dispone que «el Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, deberá someter el proyecto a referéndum de la nación», y el artículo 5, como indicamos antes, faculta al Rey para someter al pueblo una opción de interés nacional sea o no de carácter constitucional para que decida mediante referéndum. A juicio de CAVERO [37] habrá que interpretar esta excepcional y eventual prerrogativa como una vía

---

[35] Sobre la institución de las comisiones mixtas para resolver los conflictos entre las Cámaras. *Cfr.* PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político,* vol. III, Tecnos, Madrid 1976, págs. 373 y sigs.

[36] CAVERO, *loc. cit.*, pág. 1.

[37] CAVERO, *loc. cit.*, pág. 4.

para potenciar el protagonismo del Rey en el proceso de cambio [38].

En cuanto a las Cortes, el proyecto Suárez introduce en nuestro sistema fundamental el bicameralismo [39]: «Las Cortes se componen del Congreso de diputados y del Senado.»

Observemos que, acertadamente, el proyecto utiliza el término *diputados* en lugar del anacrónico *procuradores* que adoptó el *Estatuto real de 1834* para una de las Cámaras.

Ya vimos el número de miembros del Congreso, 350, y el del Senado, 207 (Disposición transitoria primera). Nos parece el número de diputados escaso y el de senadores, en cambio, excesivo. La citada disposición transitoria establece que el Gobierno «regulará las primeras elecciones a Cortes». ¿Puede entenderse que en las sucesivas elecciones cabe alterar el número de parlamentarios? Dado el carácter constituyente —aunque limitado— de las futuras Cortes, cabe tal modificación en este punto.

Tanto los diputados como los senadores se elegirán por sufragio universal directo y secreto por los españoles mayores de edad (art. 2, disposición transitoria primera).

No hubiese sido superfluo añadir *sin discriminación social, religiosa o ideológica,* porque tranquilizaría sobre el propósito demoliberal del proyecto.

En cuanto a la *mayoría de edad,* sería conveniente que se rebajase a los 18 años para satisfacer los legítimos deseos de participación política de los jóvenes y dado que a esa edad biológica e ideológicamente se ha logrado la madurez.

Subrayemos que tanto el Congreso como el Senado se eligen por los mayores de edad de forma que no se eleva la edad electoral para elegir a los senadores, como

---

[38] CAVERO, *loc. cit.*, pág. 4.

[39] Sobre el bicameralismo, *cfr.* PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, vol. III, *cit.*, págs. 318 y sigs., donde me ocupo extensamente del tema.

sucede en otros ordenamientos como criterio que sirve para diferenciar ambas Cámaras. Tampoco se dice si los elegibles para senadores han de tener una edad más elevada.

La octava Ley fundamental no especifica nada sobre el *sufragio pasivo,* condiciones para ser elegido diputado y senador y si los partidos políticos participarán y cómo en el proceso electoral.

Solamente se dice (art. 2.3) que los senadores serán elegidos en *representación de las entidades territoriales.* ¿Cuáles? ¿Se filtrarán criterios orgánicos para su selección?

La inclusión en el proyecto de la disposición transitoria primera se explica como argucia política, según apunta QUIJANO [40]: «Lograr un apoyo popular por anticipado, a cualquiera que sea la ley electoral que confeccione. Y con la fuerza que este plebiscito llevará aparejada, difícilmente va a ser posible un pacto sobre esta materia en igualdad de condiciones: pacto, por cierto, mediatizado por el hecho consumado previo de un Senado elegido por un procedimiento no representativo (cuatro senadores por provincia, sea cual sea la población respectiva, elegidos por escrutinio mayoritario más un quinto de designación real. Estas circunstancias —subraya QUIJANO— «*vacían de sentido democrático al sufragio universal y lo dejan reducido a una sanción formal de unas previas condiciones de lucha política viciada*».

Mientras los diputados se elegirán mediante representación proporcional, los senadores por escrutinio mayoritario. No se precisa el tipo concreto de representación proporcional y si en la elección de los senadores habrá segunda vuelta. La diferencia de criterios en la elección del Congreso y del Senado diferencia a las dos Cámaras, aparte de los cuarenta senadores designados por el Rey.

El artículo 2.4 señala que la duración del mandato de los diputados y senadores será de cuatro años, lo que

---

[40] QUIJANO, *loc. cit.* pág. 8.

supone las elecciones simultáneas del Congreso y del Senado, en lugar, como sucede en otros ordenamientos, de renovación total de la Cámara baja y parcial, por tercios, de la Cámara alta. Esto sucede porque el bicameralismo contemplado por el proyecto es impropio o cuasi-perfecto, dados algunos aspectos que benefician al Congreso: su mayor número de parlamentarios en sesión conjunta de ambas Cámaras (supuesto del artículo 3.2) en caso de conflicto entre las Cámaras sobre reforma constitucional, y por el hecho de que los textos constitucionales y ordinarios se aprueban antes en el Congreso, de modo que el Senado aparece como Cámara de reflexión, y por último, en el artículo 4 se dispone, respecto a la legislación ordinaria que: en caso de que la Comisión mixta no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de ambas Cámaras por mayoría simple de votos, el Gobierno podrá pedir al Congreso de diputados que resuelva definitivamente por mayoría de sus miembros [41].

La octava Ley fundamental nada dice sobre incompatibilidades e inelegibilidades de los parlamentarios y tampoco sobre las inmunidades y privilegios de los mismos. Esto último se contempla en la *Ley Orgánica,* de modo que los artículos correspondientes de la misma quedan indemnes.

Ambas Cámaras establecerán sus propios reglamentos y elegirán sus respectivos presidentes (art. 2.5) [42]; por consiguiente parece que se respeta el principio de autonormatividad parlamentaria, pero, luego se vulnera cuando en

---

[41] Por cierto, que el artículo 4 está redactado defectuosamente. Dice: «En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria». Sabido es que en técnica parlamentaria la iniciativa legislativa gubernamental se denomina proyecto de ley y la de origen parlamentario proposición de ley. La interpretación de este precepto ha de hacerse abarcando también a las proposiciones de ley.

[42] Adviértase la fatal redacción del citado precepto: «El Congreso y el Senado establecerán su propio reglamento y elegirán sus respectivos presidentes». Habla de su propio reglamento, en singular, que no concuerda con el «establecerán», en plural. El texto definitivo subsana tal defecto.

el apartado 6 del mismo proyecto se estatuye: «El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey» [43].

Así, pues, se verifica una articulación entre Ejecutivo y Legislativo mediante el Presidente de las Cortes. Lo cual entraña una implícita negación del postulado de separación de poderes, típico del Estado demoliberal de Derecho a que apunta el preámbulo del proyecto y su artículo 1. Así, se confirma en el artículo 2 de la *Ley Orgánica* que establece la unidad de poderes y la coordinación de funciones.

Si el preámbulo y el artículo 1 hablan de la supremacía de la ley, esta afirmación está estrechamente vinculada a la separación de poderes y al respeto de los derechos humanos a los que por cierto, tampoco aludía el proyecto Como quiera que la octava Ley fundamental silencia el primer aspecto hay que deducir su falta de coherencia con los principios demoliberales que pretende implantar.

En síntesis: *la octava Ley fundamental no es consecuente con sus afirmaciones para acceder al esquema ideológico e institucional del liberalismo y de otro lado, rompe con los principios fundamentales de la Ley de Principios y modifica, en cierta medida, el reformismo fraguista. La octava Ley fundamental viene a ser una muestra significativa de una especie de doctrinarismo o de orleanismo de nuestro siglo.*

Por último, debe subrayarse la existencia, nada menos, que de tres presidentes parlamentarios, a saber: el presidente de las Cortes, *presidente de presidentes.* En efecto, el artículo 3, que como vimos, regula la reforma de las Leyes fundamentales, la «reforma constitucional», un neologismo insólito en el sistema, establece que las discrepancias entre Congreso y Senado se someterán a una Comisión mixta «bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los presidentes del Congreso y del Senado...».

---

[43] Alguna interpretación maliciosa se preguntaría, *¿intuitu personae,* respecto al presidente actual?

La prodigalidad presidencialista, pudiera hablarse de que el proyecto Suárez padece de *presidencialitis,* se agudiza puesto que el Presidente de las Cortes es, a la vez, Presidente del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia, sin olvidar la facultad plebiscitaria concedida al Rey por el artículo 3.3 y, sobre todo, por el artículo 5, inspirada en la vigente *Constitución de la V República francesa.*

De esta guisa, el proyecto Suárez instaura más que una coordinación de funciones una manifiesta confusión de las mismas que se sitúa en las antípodas de un Estado demoliberal de Derecho.

IV

EL PROYECTO DE REFORMA POLITICA SUAREZ Y EL FUTURO POLITICO

1. *La superación del «miedo al miedo»*

Al principio de este ensayo dijimos que el reformismo continuista era expresión del miedo político.

La desaparición de las autocracias suscitan miedo:

— Miedo de las oligarquías enriquecidas y corruptas, durante tanto tiempo, sin fiscalización alguna. Buenas pruebas de ello son la tremenda evasión de divisas al extranjero; los escándalos Matesa, Reace, Confecciones Gibraltar, Sahara, Lockheed y otros que, con el tiempo, se conocerán;

— Miedo al veredicto de las urnas, si las elecciones fuesen imparciales y eficaces, como promete el preámbulo del proyecto que comentamos;

— Miedo, ¿por qué no decirlo?, de los grupúsculos maximalistas a que la auténtica consulta electoral evidencie la falta de su correspondencia popular;

— Miedo a que tantos años de «hipocresía fundamental»: «Constitución abierta», «democracia orgánica», «madurez del pueblo» y otros triunfalismos baratos, se derrumben como castillos de naipes;

— Miedo, lícito, a la desintegración política: taifismo, cantonalismo, separatismo;

— Miedo al desastre económico, heredado de la etapa triunfalista anterior y a los errores y egoísmos de tantos años de economía «dirigida» (?) «autárquica» y, luego, tecnocrática, etc.

En fin, los miedos son numerosos porque, insistimos, tras las dictaduras cunde el miedo.

El Presidente Suárez, consciente de las dificultades actuales apunta, en su mensaje por televisión, a esta inquietante coyuntura:

«Tenemos la confianza —dijo— de que nada de lo que espere el pueblo español en el futuro puede ser más difícil de superar que lo que ha sido resuelto en el pasado.

Bajo la Corona se pueden afrontar todos los problemas con la conciencia clara de que todos se pueden resolver. No hay por qué tener miedo a nada. El único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo.»

Muy bien. La frase es brillante De estilo kennedysta pero, al mismo tiempo, significativa. Hay que superar el miedo al miedo y el único camino adecuado es recorrer, con autenticidad, el sendero democrático. ¿Cómo?

— Mediante unas elecciones auténticas libres y disputadas, para lo cual el acuerdo con la oposición es imprescindible;

— *acuerdo respecto a la ley electoral,* tan importante —como ha dicho José María GIL ROBLES— como la nueva Constitución. Es menester pactar con la oposición el sistema electoral concreto, la distribución de las circunscripciones electorales, la pre-

sentación de los candidatos, el escrutinio de los votos;

— igualmente, *hay que restablecer el ejercicio de los derechos y libertades políticas:* expresión, reunión, manifestación, propaganda electoral mediante el uso imparcial de los medios de comunicación de masas y, sobre todo, de la radio y de la televisión.

— es menester *pacificar al pueblo mediante una amnistía total y el retorno de todos los exilados políticos* que lo deseen.

— *es justo y necesario (y, por supuesto políticamente prudente)* que se permita a todo partido político concurrir en las próximas elecciones;

— deberá suprimirse el Movimiento-organización como garantía de que las elecciones serán libres sin «filtros» ni obstáculos para la libertad y autenticidad del voto;

— deberán derogarse las normas represivas: Decreto-ley sobre terrorismo y los tribunales de excepción como el T.O.P.

— deberá formarse un Gobierno con participación de miembros de la oposición para garantizar el proceso electoral.

Si el gobierno Suárez no tiene «miedo a nada», ¿por qué ha de amedrentarse ante las anteriores condiciones, estrictamente democráticas? No ha de tener miedo, efectivamente porque bajo «la Corona, se pueden afrontar todos los problemas con la conciencia clara de que todos se pueden resolver».

El gobierno Suárez no «tiene por qué tener miedo a nada. El único miedo racional es el miedo al miedo mismo».

Y debe pensarse que el gobierno Suárez no tiene miedo

a la democracia porque ese temor sería irracional y su gobierno está compuesto por personas inteligentes.

Como las condiciones de democraticidad —en las que convienen todos los partidos de la oposición democrática de izquierda y moderada— son racionales, no hay razón para temerlas. En consecuencia, han de aceptarse, de lo contrario el miedo a que se refiere el presidente Suárez, sería irracional y con temor irracional no se puede, ni se debe gobernar.

2. *La coalición de la derecha continuista y la Reforma Suárez*

El anuncio de las elecciones para la primavera, o verano, de 1977 ha suscitado, según noticias recientes, esfuerzos notables para la coalición de la derecha postfranquista, compuesta por los «barones» de la derecha [1].

Desde un punto de vista democrático nada debe objetarse, soslayando generosamente la financiación bancaria, no menos generosa, de ese intento político.

Lo importante es la aceptación del juego político democrático y el reto que esa coalición implica, para que a su vez, la izquierda democrática y el centro democrático superen bizantinismos y personalismos que se configuren.

De esta manera, el espectro político dejará de ser inquietante. No estaría compuesto por un sin fin de siglas y de grupúsculos sin base electoral.

La difícil salida de las dictaduras ofrece el lamentable espectáculo de las disensiones y de la dispersión. Recordemos Italia, Francia, Portugal. Al final el reagrupamiento se impuso con más o menos intensidad.

Empero, es imprescindible una buena ley electoral, consultada y pactada auténticamente *con todas las fuerzas políticas, incluidas, claro está, las de la oposición.*

La coalición de los notables postfranquistas, porque to-

---

[1] José Luis Orosa: «Los barones de la derecha», en *Informaciones políticas*, 25 de septiembre de 1976, Madrid, págs. 6 y 7.

dos son conspicuos personajes políticos, que ocuparon cargos ministeriales en el régimen franquista, ¿implica la aceptación de la reforma Suárez? No totalmente. Supone más bien su preparación a las próximas elecciones.

En todo régimen demoliberal son necesarios las derechas, el centro y, por supuesto, la izquierda. ¿Concurrirán a las urnas las izquierdas democráticas? Más concretamente, ¿los partidos de Coordinación democrática?

No me gusta el juego de las adivinanzas. Creo —y deseo— que las izquierdas democráticas participen en las elecciones si se les garantizase el mínimo de condiciones democráticas que han expuesto en sus sucesivos comunicados sobre la situación política. En este sentido, su participación o abstención no depende, pues, de ellos, sino de la credibilidad y garantías que el Gobierno ofrezca.

Tal posible participación no supone la aprobación del texto reformista Suárez en todo su contenido y aspectos. Supondrá, solamente que se ha llegado a un acuerdo Gobierno-Oposición democrática en el proceso electoral y la utilización eventual por las fuerzas democráticas, a través de los parlamentarios que consiga, de los rígidos recursos que el proyecto ofrece para reformar el proyecto de Ley fundamental y mejor aún, elaborar una futura Constitución democrática.

3. *Los factores reales del poder y la reforma política*

Es evidente que el presidente Suárez se ha movido con cierta habilidad respecto a los factores reales de poder cuya consideración es imprescindible tanto en el nivel teórico para comprender cualquier reforma política como, sobre todo, en el plano de la praxis política.

— En el nivel teórico, porque desde LASALLE [2] sabemos que la interpretación de un texto constitu-

[2] FERNANDO LASALLE: *¿Qué es una Constitución?* (trad. de W. Roces), Panorama, Buenos Aires, 1947. Sobre el «realismo» de

cional, en este caso fundamental, típico del fenómeno político postfranquista, no puede hacerse, so pena de incurrir en «hipocresía» jurídico política, prescindiendo de los factores reales del poder;

— en el plano de la praxis política porque los intereses económicos, la Iglesia y el Ejército son magnitudes insoslayables cuyo protagonismo ha sido esencial durante más de un siglo en nuestra ajetreada historia nacional;

— respecto la Iglesia, tras el Concilio Vaticano II, a pesar de los episodios involutivos y las contradicciones que aquel acontecimiento ha desencadenado, se ha operado en ella un despegue significativo de posiciones inmovilistas, arcaicas y poco evangélicas.

La actitud del cardenal Enrique y Tarancón, los documentos de las conferencias episcopales y la posición del clero joven, contienen aspectos aperturistas no desdeñables;

— en cuanto a los intereses económicos, el incipiente neocapitalismo español está interesado en nuestra incorporación a Europa comunitaria, lo cual supone la supresión de las instituciones fascistas y la plena homologación con las europeas:

— las relaciones del sistema político actual con los intereses económicos y con la Iglesia han mejorado: renuncia por el Rey al privilegio de presentación de obispos; promesas de los grupos económicos de europeización;

— sobre el Ejército, se asiste a una consciente y patriótica adopción por los mandos militares, más

---

la doctrina soviética en su análisis de la Constitución, *cfr.* mi *Curso de Derecho Político, cit.*, vol. II, págs. 439 y sigs.

conscientes y representativos, de una nueva mentalidad. Dicho más concretamente: Se tiende a la profesionalización del Ejército [3].

En este sentido, la reforma Suárez ha conseguido notables apoyos, mucho más operativos frente al *bunker,* al revés de lo que sucedió con la fracasada reforma Arias-Fraga. El problema estriba, pues, en su relación con la oposición democrática y, sobre todo, con Coordinación democrática.

El único camino viable es el *pacto para unas elecciones democráticas cuya urgencia es manifiesta a la vista del inminente referéndum sobre el proyecto reformista y de las futuras elecciones en 1977.*

4. *Conclusión*

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que la octava Ley fundamental se ha elaborado, se está comentando, se va a discutir por las instituciones supervivientes del franquismo, se va a aprobar mediante referéndum y, luego se realizarán las elecciones para las nuevas Cortes, *pero en un contexto muy diferente al correspondiente a las siete Leyes anteriores.*

— La oposición democrática ha logrado ciertos márgenes de tolerancia que todavía no llegan al nivel típico de una convivencia democrática;

— la opinión pública está interesada, al revés de en situaciones anteriores, en que todo estaba previsto y el resultado electoral positivo se daba por descontado. Ahora depende del Gobierno si cabe un proceso electoral democrático;

---

[3] El reciente nombramiento del general Gutiérrez Mellado como vicepresidente y ministro sin cartera es alentador.

— muchos están de acuerdo: Gobierno, oposición, expertos, amplias zonas de opinión, países europeos que un paso previo e imprescindible para aliviar, y a la larga, resolver la crisis económica es que se realice un cambio político extenso, y profundo, de las instituciones políticas.

Si el Gobierno, la oposición, etc., coinciden en esta última consideración, si como dice el proyecto Suárez: «La democracia en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo», todo lo que sea obstaculizar, tergiversar o retrasar esa expresión de la soberanía popular debe rechazarse de plano.

El Gobierno y la oposición deben estar a la altura de las exigencias actuales. Lo exigen postulados éticos y políticos.

Si se establecen instituciones de una democracia liberal en que *todas las corrientes ciudadanas* entran en juego, entonces no habrán desaparecido por ensalmo los gravísimos problemas políticosociales heredados del pasado, pero se habrá establecido de un cuadro conveniente para que se puedan afrontar.

Cada familia política ofrecerá sus soluciones y críticas porque, aunque la democracia burguesa no es la panacea para todos los males políticos, en la medida que permite la crítica socialista y acepta la decisión popular puede ser aceptada como camino previo.

V

CONSECUENCIAS DE LA EXCLUSION DEL PREAMBULO DE LA LEY DE LA REFORMA POLITICA

1. *Significado de la exclusión del preámbulo*

Parece supérfluo insistir en la fluidez, variabilidad y sorpresas que depara el proyecto de Ley de reforma política del presidente Suárez.

La angustia gubernamental ante la eventualidad de la no obtención de los dos tercios favorables de los procuradores en Cortes para que el proyecto siga adelante y pueda someterse al referéndum nacional, ha motivado evidentes concesiones al «bunker legislativo». (Cfr. Bonifacio de la CUADRA: «"Concesiones" de Fernández Miranda al "Bunker" legislativo», en *El País*, viernes 22 de octubre de 1976.)

Hay dos concesiones a los procuradores inmovilistas: Una, la exclusión del preámbulo de la citada ley. Dos, la publicación del informe íntegro, no vinculante, del Consejo Nacional del Movimiento.

En efecto, Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA criticó duramente el proyecto Suárez, y en su artículo «La Reforma»

(*ABC* 16, octubre 1976) sostuvo: «El proyecto contenía un extenso preámbulo, tan desafortunado de forma como de fondo, con una serie de elucubraciones abstractas, impropias de un texto referendario. El Consejo se inclina por su supresión o refundición total».

En el informe del Consejo Nacional aparece este párrafo: «El Consejo Nacional expone su criterio de que, de mantenerse la necesidad del preámbulo, su redacción debe matizarse inspirándose e incorporando los criterios que a lo largo del informe se indican y singularmente por su contenido doctrinal los recogidos en los epígrafes 1.°, 2.° y 3.° del informe».

Como escribe DE LA CUADRA, el Consejo Nacional insiste en el respeto a la legalidad vigente y en su legitimidad como fuente y base de la reforma. El Consejo Nacional define: «aunque la democracia es un sistema para que el pueblo pueda expresar su voluntad no es un fin y no debe olvidarse que hay ideales e intereses supremos en la vida de una nación que, por su trascendencia la democracia debe garantizar, salvaguardando valores cuya vigencia debe quedar protegida» (alude a los Principios del Movimiento).

¿Qué significa la exclusión del preámbulo y, a su vez, la publicación del informe del Consejo Nacional?

— Ante todo, el miedo del Gobierno al «bunker legislativo». La imposición de las corrientes franquistas: Alianza Popular, etc., y, en consecuencia, la suplantación del reformismo por el continuismo. El Gobierno tiene miedo al miedo bunkeriano.

— En técnica legislativa, la incorrección de presentar un proyecto de Ley fundamental «descabezada» lo cual parece un disparate, no sólo porque dicho preámbulo contiene el «techo ideológico» de la reforma, elemento esencial de la fórmula po-

lítica de toda Ley constitucional —en este caso fundamental según la terminología oficial—, además, porque dicha ley, salvo su artículo 1 queda reducida casi a una simple reforma técnica.

— En efecto, si la fórmula política de una Constitución consiste en la expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social como sostengo en mi *Curso de Derecho Político,* Tecnos, Madrid, 1974 (págs. 421 y sigs.), puesto que se excluye el techo ideológico = expresión ideológica, contenido sustancialmente en el preámbulo, entonces al quedar indemne la estructura socioeconómica dada la incapacidad del Gobierno para resolver a pavorosa situación económica, todo el esfuerzo reformista queda en unos retoques técnico-jurídicos del sistema institucional muy amenazados por las modificaciones que sufra en las Cortes: inserción de criterios de democracia orgánica, fortificación del Consejo del Reino...

— En resumen, las ligeras esperanzas democratizadoras del proyecto Suárez, se desvanecen en la medida que se suprimen las referencias ideológicas homologables con Europa comunitaria; se mantiene el neocapitalismo del despilfarro, la corrupción y explotación, esperando, como teme TIERNO GALVÁN, que una ayuda masiva norteamericana, con base en las multinacionales, contribuya a salir del caos económico, pero con la contrapartida de la pérdida de nuestra identidad e independencia nacionales.

La exclusión de este preámbulo es sorprendente porque, en técnica legislativa, insistimos, es inexplicable. «No recordamos —apunta DE LA CUADRA— ni un solo proyecto de ley que haya sido publicado por el citado

Boletín (se refiere al de las Cortes) sin su correspondiente exposición de motivos.»

Además —continúa DE LA CUADRA— «el preámbulo del texto gubernamental era conocido por la opinión pública e incluso había tenido una buena acogida por la oposición moderada. En el último Consejo de Ministros, el Gobierno afirmó que remitía a las Cortes el proyecto de ley del que es parte inseparable el preámbulo, sin anunciar ningún tipo de exclusiones ni mutilaciones».

Queda la duda —plantea el citado comentarista— si el Gobierno ha renunciado definitivamente al preámbulo o si se trata de hurtar su lectura a los procuradores hostiles para que voten el proyecto. Cabe, de otro lado, la posibilidad muy remota de que algunos procuradores progubernamentales insistan en la inclusión del preámbulo. Esto sólo se produciría si el Gobierno estuviese convencido de obtener votación suficiente lo cual es sumamente aventurado, de manera que parece que el proyecto queda, de entrada, significativamente mutilado.

Sorprende, igualmente, la publicación del informe del Consejo Nacional. Se trata de otra significativa concesión gubernamental porque, como describe DE LA CUADRA, no es normal que se publiquen los documentos y antecedentes que acompañan a un proyecto de ley, en el *Boletín de las Cortes,* para conocimiento de los procuradores.

Entonces se desprende de lo anterior que los señores procuradores se encuentran ante la reforma de Suárez y ante la contrarreforma del Consejo Nacional. Pueden optar por una u otra o, lo que parece más probable, por un *mixtum* de las dos si el Gobierno acepta, pues de lo contrario el conflicto constitucional sería gravísimo ante la eventual disolución de las Cortes, posibilidad negada por su Presidente, o su suspensión, hechos no producidos en el sistema político vigente hasta ahora.

Cabría la posibilidad de la dimisión de Suárez y, por ende, de todo el Gobierno, pero entonces estaríamos ante un efecto típico del sistema parlamentario que no contemplan nuestras Leyes fundamentales.

2. *Exclusión del preámbulo y naturaleza jurídico-política de la octava Ley fundamental*

La exclusión del preámbulo de la reforma política corrobora su naturaleza jurídico-política de medida pero con algunas matizaciones.

En efecto,

— Salvo el artículo 1.1: «La democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo», supervivencia concretadora del preámbulo, el resto son retoques o revocos del ordenamiento fundamental.
Ya no podemos decir, como antes: *verba volentes ducunt, nolentes trahunt,* sino *verba volant!* Toda la semántica, más o menos prometedoramente democrática del preámbulo, ha volado de improviso merced a una concesión gubernamental sugerida y manipulada por el Presidente de las Cortes.

— El proyecto Suárez se reduce, modestamente, a una convocatoria de nuevas Cortes, mediante sufragio universal, directo y secreto para el Congreso y el Senado. El resto consiste en la introducción del bicameralismo, la facultad del Monarca para someter al pueblo una opción política de interés nacional y modificar el *iter* para la reforma constitucional. Es decir, la octava Ley fundamental, ha quedado desarbolada, apta para recibir inyecciones de democracia orgánica en el Senado y para fortificar la función del Consejo del Reino.

— A mayor abundamiento la distribución entre los procuradores en Cortes de un anteproyecto de ley, que crea un Consejo Económico Social les compensaría por los posibles escaños perdidos (cfr. «La Gran Ocasión», en *El País,* 22 octubre 1976, pá-

gina 6), revela el carácter de medida del proyecto de Ley de Reforma política, medida oportunista.

— Si prospera en las Cortes el Consejo Económico Social, sobre cuya composición y facultades en los momentos que escribo no tengo datos suficientes, se asistiría a la introducción de una institución típica del Derecho constitucional Económico que mucho me temo sería impregnada de sustancia de democracia orgánica muy apta para recuperar parte de la clase política franquista.
En este caso dicho organismo estaría en las antípodas de los Consejos de esa índole existentes en Francia e Italia.
Empero, el Gobierno renunció a aquel proyecto y, en cambio, anuncia la reestructuración, ampliada, del Consejo de Economía Nacional (art. 40, V, *Ley Orgánica*) para recuperar a los procuradores sindicales.

APENDICES

A) PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA

Preámbulo *

La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada. Toda nuestra historia contemporánea demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones por nobles que sean, las actitudes maximalistas, las imposiciones, los partidismos elevados a dogma, no sólo no conducen a la democracia, sino que la destruyen. Por ello, ésta sólo se puede alcanzar como forma estable de convivencia civilizada, en paz y conforme a las leyes, partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida.

La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, única garantía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz.

* Incluimos el Preámbulo porque contenía el «techo ideológico» de la Ley.

Por otra parte, las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren significado democrático en el instante en que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo.

Para ello, una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales.

Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello, es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas.

A estos grandes principios responde esta ley para la reforma política. Los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes, son los tres aspectos que pretende abordar con la mayor sencillez y claridad posibles para que quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que con respeto a la ley otorgue al pueblo la decisión última.

Por todo lo expuesto, las modificaciones que se contienen en esta ley se ciñen estrictamente a los mínimos pero

necesarios aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, al respeto a la legalidad y a la sumisión a la voluntad final de los españoles que ha de constituir su último y permanente fundamento.

Artículo 1

1. La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.

2. La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Artículo 2

1. Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2. Los diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad.

3. Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

4. La duración del mandato de diputados y senadores será de cuatro años.

5. El Congreso y el Senado establecerán sus propios reglamentos y elegirán sus respectivos presidentes.

6. El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

Artículo 3

1. La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno;

b) Al Congreso de Diputados.

2. Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3. El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, deberá someter el proyecto a referéndum de la nación.

Artículo 4

En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Dipu-

tados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 5

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

Disposición transitoria primera

El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores, a razón de cuatro por provincia, y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional conforme a las siguientes bases:

1. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragio para acceder al Congreso.

2. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados por cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Disposición transitoria segunda

Una vez constituidas las nuevas Cortes:

1. Una Comisión compuesta por los presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro diputados elegidos por el Congreso y por cuatro senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

2. Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.

3. Cada Cámara elegirá de entre sus miembros cinco consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales consejeros electivos.

Disposición transitoria tercera

Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes, en lo que no esté en contradicción con la presente ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

Disposición final

La presente ley tendrá rango de Ley fundamental.

B) TEXTO DEL DISCURSO DEL PRESIDENTE SUAREZ EN TVE

Buenas noches.

Me presento ante todos ustedes para darles cuenta del proyecto de ley para la reforma política, para decirles, sencillamente, cómo propone el Gobierno que sea nuestro futuro y para convocar a todo el pueblo español a una tarea de protagonismo y solidaridad. Hablar de política para un Presidente del Gobierno quiere decir intentar despejar incógnitas y clarificar los objetivos que perseguimos.

Dar la palabra al pueblo

A partir de hoy mismo, fecha en que el Consejo de Ministros ha acordado remitir al Consejo Nacional, y en su momento, a las Cortes, el proyecto de ley para la reforma política, creemos haber llegado a la recta final de este proceso iniciado hace tiempo, del modo más racional y congruente con la sinceridad más democrática: dar la palabra al pueblo español.

Pienso que la democracia debe ser obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición, cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso estamos convencidos que para su logro es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional.

Se trata de acomodar nuestros esquemas legales a la realidad del país. En consecuencia, hemos procurado examinar con toda objetividad las demandas políticas que se producen desde la ciudadanía, y para ello hemos conectado con muchos de los grupos políticos más significativos que existen en España y que ofrecen alternativas estimables sean de derecha, de centro o de izquierda, para escuchar con respeto sus puntos de vista.

Proyecto sencillo y realista

Pero la opinión pide hechos, y con ellos queremos responder. Ha llegado el momento de clarificar la situación política, y el pueblo español debe legitimar con su voto a quienes, en virtud del nuevo pluralismo surgido en España, aspiran a ser sus intérpretes y representantes. Reconocido en la declaración programática del Gobierno el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes. Con ello hacemos realidad al deseo expresado por su Majestad el Rey ante el nuevo Gobierno de «pulsar y conocer en profundidad las aspiraciones del pueblo español y acertar a canalizarlas por cauces de autenticidad y normalidad».

Y esto es lo que el Consejo de Ministros acaba de aprobar: el proyecto de ley para la reforma política. Es un proyecto sencillo y realista que trata de servir de cauce formal para que el pueblo pueda desempeñar el protagonismo que le corresponde. Trata de allanar los caminos para que sea posible, con el máximo consenso, acomodar la legalidad a las realidades nacionales.

Evidentemente, podíamos sentir la tentación de redactar una Constitución completa y definitiva reguladora de todos los aspectos de la vida política. Hemos preferido, sin embargo, dar paso a la legitimidad real de los grupos y partidos por medio del voto. Con ello comenzamos a convertir en realidad lo que ya dije en otra ocasión: elevar a categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal; quitarle dramatismo y ficción a la política por medio de unas elecciones.

Elecciones antes de junio

He dicho la palabra «elecciones» y, efectivamente, esta es la clave del proyecto. Las modificaciones constitucio-

nales que contiene permitirán que las Cortes —compuestas por Congreso y Senado— sean elegidas por sufragio universal, directo y secreto lo antes posible y, en todo caso, antes de junio de 1977. De esta forma, el pueblo participa en la construcción de su propio futuro, puesto que se manifiesta, elige a sus representantes y son éstos los que toman decisiones sobre las cuestiones que afectan a la comunidad nacional.

El proyecto consta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final que le confiere rango de Ley Fundamental. Atribuye la iniciativa de cualquier revisión constitucional al Gobierno y al Congreso de Diputados y establece el procedimiento para su aplicación. Las disposiciones transitorias ensamblan las modificaciones constitucionales que se introducen en esta ley y que hacen referencia a la composición de las Cortes con el resto de la legalidad vigente.

Nos parece que cualquier otro planteamiento implicaría el debilitamiento del papel del pueblo, cuando no su marginación. La libre voluntad de los españoles correría el grave riesgo de ser sustituida por acuerdos a nivel de presuntas representaciones que sólo pueden ser verificadas a través de las urnas.

De esta manera los grupos políticos que hoy se presentan con voluntad de protagonismos y que son significativos y respetables, pero que carecen de mandato popular, comenzarán a ser representativos del pueblo.

Las instituciones comprenderán la reforma

Con este proyecto de ley, la reforma de las Leyes fundamentales es importante, aunque sólo afecte a una parte de las mismas. Y arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos. El Gobierno está convencido de que las instituciones comprenderán la necesidad de esta reforma y respaldarán la apelación directa al pueblo al que

esas mismas instituciones se deben y se sirven. No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos, un vacío de legalidad. No puede producirse este vacío porque España es un Estado de Derecho que se basa en la primacía de la ley.

Es, precisamente, la legalidad el asidero de que disponemos para garantizar las libertades públicas. La ausencia de normas lleva al arbitrismo y puede conducir a la anarquía. En el proyecto de ley que les anuncio no se pretende hacer borrón y cuenta nueva. Se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos.

La voz del pueblo, condición previa

Cuando este pueblo haga oír su voz se podrán resolver otros grandes problemas políticos, con la autoridad que da la representatividad electoral. Entonces se podrán abordar con rigor temas como la institucionalización de las regiones, dentro de la permanente unidad de España; la definitiva reforma sindical, la reforma fiscal, la relación del Gobierno con las Cámaras legislativas y aquellos que nos afectan no sólo en la vida próxima y diaria, sino en cuanto al porvenir de nuestros hijos.

Asumimos y heredamos una situación económica difícil

El Gobierno que presido no se plantea la vida política como un simple y, posiblemente, demagógico relevo de las clases dirigentes.

No sería ni serio ni responsable reducir a eso la gran operación de transformaciones que es preciso acometer. El Gobierno trata de llegar más lejos, gobernar con medidas a corto plazo, la transición de un sistema de legítima delegación de autoridad a otro de plena y respon-

sable participación. Pero trata también de que España encuentre el clima suficientemente favorable para trazar una gran política de Estado, en la que será precisa la colaboración de todos en la parcela de trabajo —por pequeña que parezca— de cada uno.

Tentaciones: Los dos radicalismos

Hace poco más de dos meses, después de jurar mi cargo ante Su Majestad el Rey, me dirigía a los españoles en un breve mensaje. Les invitaba a iniciar juntos un camino de futuro, que ha de evitar caer en cualquiera de estas dos tentaciones: el partir de cero haciendo tabla rasa de lo que constituye nuestra propia historia, y el entramado de nuestras mismas vidas, o el confiado «aquí no pasa nada», que ignora la profunda transformación real que se está operando, en todos los niveles, en la sociedad española. Los propósitos que anuncié aquel día siguen en pie. Sigue en pie, por tanto, la acuciante preocupación por los más graves problemas que a todos nos afectan. Una gran parte de la comunidad se siente afectada cuando al regresar de las vacaciones se encuentran con nuevas alzas de precios; observa que hay millares de jóvenes que se incorporan cada año a la vida activa, sin posibilidad de encontrar siempre el puesto de trabajo adecuado, advierte que en general muchas empresas empiezan a estar descapitalizadas, o se enfrenta con la dificultad de encontrar en algunas zonas un adecuado puesto escolar para sus hijos...

Las preocupaciones más próximas son, sin duda, las que se refieren a nuestra vida diaria. Soy consciente, como lo es el conjunto del equipo gubernamental, de que nos hemos hecho cargo de dirigir una situación económica difícil. Que estas dificultades económicas les preocupan a ustedes muy legítimamente. Que las sufre todo el pueblo español y que son sentidas con más intensidad por quienes tienen menores niveles de ingresos. Que, con

toda razón, los españoles piden remedios eficaces. Y que estamos ante la circunstancia de coincidir la necesaria transición política con la crisis económica, de modo que todas las soluciones son más costosas, y algunas medidas políticamente buenas, son económicamente desfavorables, o a la inversa.

Esta situación se agrava más aún, si tenemos en cuenta que, al verse las economías occidentales profundamente afectadas por la crisis energética, España no sólo ha tenido que pagar también la factura de la subida del precio del petróleo, sino que, además, la recesión que ha tenido lugar en los otros países ha incidido muy negativamente en nuestro turismo y en nuestro comercio exterior.

La crisis económica internacional ha perjudicado más profundamente a un país como el nuestro, que es un país en desarrollo, pero que no es todavía un país desarrollado.

Austeridad pública y privada

Esta situación exige una mayor austeridad en todos los niveles públicos y privados, y un máximo sentido de la responsabilidad de los empresarios y de los trabajadores, cuyos intereses deben coincidir básicamente en un momento en que lo fundamental es dinamizar nuestra economía, a través del impulso de la iniciativa privada y de la colaboración entre todos aquellos que participan en el proceso productivo.

Reconozcamos todos que los problemas que tiene España, como cualquier país en desarrollo, ni pueden resolverse de golpe, ni el Gobierno dispone de una fórmula mágica capaz de solucionarlos en el acto.

Al Gobierno le habría gustado conducir la transición política en una situación económica como la que disfrutábamos hace varios años, en plena expansión nacional e internacional. Pero acepta serenamente los datos de la

realidad, y con ellos se propone sentar las bases para la construcción de nuestro futuro.

Tres necesidades: Tres acciones

El Gobierno se encontró con tres tipos de necesidades que requieren tres tipos de acciones.

La primera es facilitar la transición. La acometemos con la ley anunciada. Significa reconocer la voz del pueblo. Al hacerlo, estamos en condiciones de decir que no se permitirá un asalto a ese pueblo basado en el recurso a la violencia en la calle —sin tener en cuenta que la calle es patrimonio de todos—, ni mucho menos en el intento de atribuirse representaciones que no vengan directamente conferidas por los votos.

La segunda es solucionar los problemas económicos y sociales heredados y anular sus causas. En la medida en que estas causas sean políticas, se trata de buscar la necesaria clarificación. En la medida que sean puramente económicas, hay soluciones. Por ello el Gobierno ha adoptado un conjunto escalonado de medidas a corto plazo para corregir de inmediato los más acuciantes desequilibrios económicos y sociales. Con las adoptadas y con otras más que en breve el Gobierno explicará, habremos sentado las bases imprescindibles para acometer una programación económica de largo alcance. Tratamos de encauzar con justicia la vida económica y social y en ello comprometemos nuestra autoridad. No queremos tapar huecos, sino dejar un país viable y ordenado para quienes nos sucedan.

Pero no nos engañemos. Las resoluciones económicas ya acordadas por el Gabinete que por sí mismas y en otros tiempos ya habrían generado un enérgico cambio de rumbo, no han tenido toda la virtualidad que de ellas cabría esperar. Y ello se debe, hay que reconocerlo con claridad para salir del círculo vicioso en que podemos caer, a la incidencia de la vida política en la eco-

nomía. Mientras no se despejen las incógnitas políticas que gravitan sobre el país, no podrá existir reactivación ni estabilidad económica. He aquí un punto más que nos demuestra la interrelación de los procesos económicos y políticos, una transcendental razón añadida, por la cual, al mismo tiempo que recordamos la económica, tenemos que acometer con toda claridad, rapidez y firmeza, la importante operación de nuestra reforma política.

Nuestro compromiso es que la estabilidad alcanzada no se deteriore; que los niveles de renta y de seguridad y de bienestar social no sufran merma. Que se mantenga el poder adquisitivo de las rentas salariales; que se respeten la iniciativa y la empresa privada, y se reconozca su eficacia y su contribución a la expansión económica y social. Pero si son precisos sacrificios, tengan la seguridad de que serán los indispensables. Y algo más: que debe ser el conjunto de la comunidad nacional la que los supere con sentido de justicia y solidaridad para que sean compartidos por todos los sectores sociales.

La tercera parte es que, cuando la España de la Monarquía comienza a rendir sus frutos, las tareas de la reforma no harán que se olviden nuestros objetivos como nación. Vamos a comenzar un gran debate nacional sobre nuestro futuro. De él se derivará la claridad que necesitamos para poder elegir con rigor y garantías. Ante España se abre un nuevo horizonte como señaló S. M. el Rey, España es hoy una nación joven, en cuya población los dos tercios tienen menos de cuarenta años... «Ningún obstáculo se opondrá a que nuestra comunidad española siga adelante, trabajando por la creación de una sociedad cada vez más próspera, más justa y más auténticamente libre.»

Política de objetivos nacionales

Esta convocatoria de la Corona es la gran misión para el futuro del pueblo español; se trata de la definición

de una gran política de objetivos nacionales comunes, que no pueda ser rechazada con fundamento por ningún grupo, por ningún partido, por ninguna institución que participe de la esencia de esa comunidad de ideas e intereses que llamamos España. Soy consciente de la dificultad de esa gran política de Estado al margen de los cambios de Gobierno, al margen de la diversidad de opiniones, al margen del ejercicio de opciones y alternativas pluralistas y distintas. No es lógico que cada Gabinete que llegue al Poder cambie de objetivos, cuya consecución sólo se obtiene tras largos años de esfuerzos continuados. Las grandes líneas de la política exterior; el proyecto de hacer una España más humana y personalizada, que responda a esquemas básicos de política educativa y cultural; la elevación del nivel de bienestar de los que todavía no han alcanzado un mínimo justo, y tantas otras cosas no pueden quedar sometidas a alternativas circunstanciales.

No es presentable para un país necesitado de seguridad que la política educativa cambie cada pocos años; que la falta de claridad en política agraria lleve al desaliento a los hombres de nuestro campo; que la administración se vea sometida a seismos cada vez que hay un relevo en los puestos clave.

No hay más política, señoras y señores, que la del esfuerzo común.

El país está vivo y es joven. Esa vitalidad y esa juventud son, qué duda cabe, conflictivas; pero son una fuente de riqueza que hay que aprovechar y canalizar. España es, ante todo, un gran país de peso específico en el mundo, que no debe perder su camino y debe reforzar su sentido de la dignidad nacional.

Invitación a un acuerdo básico

Por eso, hoy, que es un día más en la política española, quiero dirigirme a todas las mujeres y hombres de Es-

paña. Quiero, en nombre del Gobierno, invitarles a todos a un acuerdo básico.

Anteponer, en el tiempo que dure la construcción de nuestro nuevo horizonte, los intereses generales a los particulares. Quiero invitarles a una coincidencia en nuestro futuro nacional, montado sobre la base de la variedad de alternativas que ustedes mismos elegirán. Tenemos la convicción de que es posible un gran acuerdo para la democracia, para la paz, para encontrar definitivamente unas bases sólidas cimentadas en la aceptación de los verdaderos intereses nacionales, para nuestra convivencia y nuestra grandeza como nación.

Desde este compromiso podemos aspirar a los grandes objetivos nacionales. El Gobierno desea que el nuevo horizonte de España no tenga sólo metas irrenunciables y entrañables como Gibraltar. Nuestro tiempo habla de nuevas aspiraciones. Habla de centrar nuestro papel en el equilibrio geopolítico del mundo; habla de crear nuevas ilusiones colectivas; habla, en definitiva, de una gran solidaridad nacional por un futuro de prosperidad.

Miedo al miedo

Tenemos la confianza de que nada de lo que espere al pueblo español en el futuro puede ser más difícil de superar que lo que ya ha sido resuelto en el pasado. Bajo la Corona, se pueden afrontar todos los problemas con la conciencia clara de que todos se pueden resolver. No hay por qué tener miedo a nada. El único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo.

El Gobierno está dispuesto a que un nuevo horizonte se consolide, y para ello pide el apoyo y colaboración de toda la sociedad. El proceso de reforma se hará desde el imperio de la ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden. Pero nada es posible sin el respeto de la comunidad nacional, de las instituciones, de los grupos, de los partidos y de las fuerzas sociales. Ante ese pueblo,

cuya politización es la simple pero soberana politización de querer decidir su futuro, y decidirlo en paz, en orden y en seguridad, hemos querido comparecer hoy. Y repetir, una vez más, que el futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos para que esa palabra pueda expresarse con autenticidad. Para garantizar, en definitiva, su soberanía. La soberanía del pueblo español. (*ABC*, Madrid, 11 de septiembre de 1976, páginas 6, 7 y 8.)

C) MODIFICACIONES MAS IMPORTANTES DEL INFORME DEL CONSEJO NACIONAL AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL GOBIERNO

Ha sido elevado al Gobierno el informe aprobado ayer por el Consejo Nacional. De entre las sugerencias más importantes que contiene, o por lo menos las que más modifican el planteamiento del proyecto de reforma política del Gobierno, cabe, objetivamente, destacar las siguientes:

1. Que tanto el Congreso como el Senado estén equiparados en cuanto a competencias legislativas, cuestión que el proyecto del Gobierno contemplaba, pero sin esta especificación.

2. Que se concrete más el ámbito territorial y de representación, tanto de los diputados, como de los senadores.

3. Que el Senado acoja a la representación de los intereses orgánicos, que hoy están representados en las Cortes y el Consejo Nacional.

4. Que las normas electorales de las primeras elecciones las aprueben, por ley ordinaria, las actuales Cortes, en lugar del propio Gobierno por Decreto-ley.

5. Que el Presidente de las Cortes sea elegido por el mismo procedimiento actual: terna del Consejo del Reino y designación del Rey.

6. Que los miembros electivos del Consejo del Reino sean elegidos, a partes iguales, cinco por el Congreso y cinco por el Senado.

7. Que las reformas constitucionales sean siempre sometidas al referéndum de la nación, sin dejarlo a decisión real.

8. Que toda iniciativa de reforma constitucional —que deben tener por igual ambas Cámaras— deba ser aproba-

da —antes de someterla a referéndum— por el mismo *quorum* de dos tercios de ambas Cámaras, reunidas en sesión conjunta.

9. Que en ningún caso, la forma monárquica del Estado, la unidad de España o los valores supremos de la democracia, puedan ser objeto de reforma constitucional.

10. Que en la nueva prerrogativa que se atribuye al Rey para someter directamente al pueblo cuestiones de interés nacional, la decisión real esté siempre preceptivamente asistida por el informe previo del Consejo del Reino.

11. El Consejo sugiere que, si ese referéndum consultivo directo por el que el Rey somete al pueblo cuestiones de interés nacional, fueran sobre materia de la competencia de las Cortes, que conozcan éstas esa materia antes de someterla a referéndum Y en cualquier caso, que la disolución de las Cortes sólo esté referida a los supuestos de discordancia entre el criterio previamente explicitado por ellas y la voluntad nacional, manifestada posteriormente a través del referéndum.

12. Y, finalmente, cabe aludir a la propuesta de que el sistema electoral de ambas Cámaras sea el mayoritario y no proporcional para el Congreso y mayoritario sólo para el Senado, como propone el Gobierno.

El Consejo sugiere también que desaparezca el preámbulo de la ley y se explicite en una disposición derogatoria, los preceptos de las Leyes fundamentales vigentes que quedan derogados por la futura Ley fundamental *(El Correo Español-El Pueblo Vasco,* Bilbao, 10 de octubre de 1976.)

D) APOSTILLA SOBRE LA APROBACION POR LAS CORTES DE LA LEY DE REFORMA SUAREZ

1. *Significado de la aprobación de la Ley Suárez.*— Cuando corrijo las pruebas de este ensayo, las Cortes españolas han aprobado, por abrumadora mayoría, la Ley de Reforma política.

Indudablemente, ha sido el hecho político más importante del año que acaba. La significación de este hecho manifiesta lo siguiente:

— Un éxito indiscutible del Presidente Suárez y del Presidente de las Cortes Fernández-Miranda, pues han logrado, con tenacidad y habilidad, arrancar de unas Cortes franquistas la decisión que permite la transición de un régimen autocrático a otro parcialmente demoliberal burgués;

— el hecho es notable: las Cortes del franquismo, obedientes a los deseos del Caudillo, se transfiguraron al discutir el proyecto Suárez. Como dice el *Hessischer Rundkunk* de Frankfurt (17 de noviembre): «Por primera vez desde hace muchas décadas, las Cortes españolas han iniciado un debate que por su estilo y contenido no difiere demasiado de los parlamentos europeos. Durante los últimos cuarenta años, los procuradores españoles no tuvieron nada que discutir, su misión era decir *sí*. Qué paradoja que su acostumbrada afirmación a las propuestas del Gobierno les lleve a decir *no* a su misión de decir *sí;*

— la razón profunda de este hecho, sin menoscabo de la habilidad innegable de sus fautores, estriba en que la clase política postfranquista, no inmovilista, ha comprendido que el único camino, para su subsistencia y la de las instituciones e intereses

que representan, exige la aprobación del texto de la reforma;

— el gobierno Suárez no sólo ha logrado la aprobación de la Reforma política, además ha superado las fechas amenazadoras del 12 y del 20 de noviembre robusteciéndose para negociar con la oposición.

Hay otro aspecto que merece considerar. Veamos.

Comentaristas y observadores de los cambios políticos, coinciden en el hecho de la innaturalidad del trámite de un régimen autocrático a otro demoliberal siguiendo los procedimientos legales establecidos por el primero y, sin embargo, ese cambio se empieza a producir.

Así se habla de «nuestro milagro» (Luis APOSTÚA en *Ya*, Madrid, 19 de noviembre de 1976); de la posibilidad de la reforma (José JIMÉNEZ BLANCO: «Uno que apostó por la Reforma», en *Informaciones Políticas*, 20 de noviembre de 1976, pág. 5). Es la primera vez ...«que una dictadura da paso desde su propia legalidad a una democracia parlamentaria», escribe Josep MELIÁ («Después del pleno de la Reforma», en *Informaciones Políticas, cit.*, página 3).

A mayor abundamiento, Felipe GONZÁLEZ sostiene que «se ha generado una dinámica social que ha superado las presiones de gobernantes e ideólogos» (declaraciones a *Informaciones Políticas, cit.*, pág. 8, en «Un año de transición política»).

Por su parte TIERNO GALVÁN dice que el «Gobierno Suárez, realizando la voluntad del Trono, pretende superar la contradicción de que sean los propios órganos franquistas los que disuelvan el franquismo. Este es un hecho notable no sólo por lo que atañe al problema lógico e ideológico que plantea, sino por las dificultades en la práctica, pues cierto sector del franquismo residual se niega a admitir que la democracia sea la mejor garantía para el Trono y la clase dominante. No obstante, el proceso avanza y quizás lleguemos a, en el orden práctico,

observar cómo los miembros de una institución que hizo la mayor parte del ordenamiento jurídico del franquismo, abre el camino hacia la democracia burguesa. Es hecho notable, tanto por lo que indica respecto a la endeble ideología de la dictadura franquista como de la prudencia de los españoles en general después de las duras experiencias pasadas».

¿Se ha dado, pues, un caso de heterogenia política, que es insólito en biología y que, sin embargo, se verifica en la política española? Si esto fuese absolutamente cierto, habría que dedicarle un estudio monográfico. Precisemos.

— Lo que se ha producido es un triunfo del evolucionismo reformista sobre el inmovilismo más reaccionario;

— la operación tránsito, siguiendo la legalidad establecida, a la democracia liberal, se ha operado mediante la técnica de una reforma mediata, tácita (*Verfassungswandlung*, según la doctrina germana) de los textos fundamentales: ajustándose a la legalidad formal se ha vulnerado la legalidad fundamental material;

— dicha operación, más o menos sutil, realizada eficazmente, se ajusta a los factores reales del poder que la impusieron ante el temor de los maximalismos de uno u otro signo;

— hay que recordar los residuos institucionales autoritarios supervivientes, tras la Reforma, que en páginas anteriores apuntamos;

— con todo, lo importante de la Reforma consiste en que los principales obstáculos infranqueables para la plena democratización han sido removidos y cabe la esperanza de que las futuras Cortes completen la tarea de instauración democrática;

— todo lo anterior corrobora la naturaleza juridicopolítica de la Ley de Reforma como medida política

aseguradora del tránsito de una clase política con pasado franquista, a una nueva situación demoliberal «orleanista».

Ahora bien, el objetivo final nunca puede asegurarse puesto que ello dependerá del protagonismo y presión de la oposición democrática y, sobre todo, de las transformaciones sociopolíticas que advienen al liquidarse los regímenes autocráticos: crisis socioeconómica, requerimientos de las nuevas generaciones, etc.

3. *Breve referencia a las modificaciones de la Ley de Reforma política.*—Urgencias editoriales y la misma índole de este estudio impiden un extenso análisis de las modificaciones incorporadas a la Ley de la Reforma.

Decíamos, en páginas anteriores, que la Ley no hacía referencia a los derechos humanos. Esta laguna ha sido colmada añadiendo al artículo 1 el párrafo que dice: «Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado».

Este apartado recuerda el artículo 1 de la *Ley fundamental de Bonn,* cuando señala la «intangibilidad de la dignidad del hombre», «los inviolables e inalienables derechos del hombre» y sobre todo cuando en el párrafo 3 del mismo precepto se dice: «Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable».

Hay que alabar que, por vez primera, un texto fundamental español se inspire en fuentes democráticas como en este caso.

Ocurre, sin embargo, que es importante completar la tabla de derechos contenida en el *Fuero de los españoles.*

Conviene añadir que el Contraproyecto de la Reforma política del Partido Socialista Popular, aparecido en septiembre de este año, incluye un artículo, el 2, que dice: «Queda incorporada en el ordenamiento jurídico espa-

ñol, con rango de Ley Constitucional, la Declaración de Derechos Humanos de 1948».

Empero, la modificación más importante versa sobre materia electoral. Veamos. En la disposición transitoria primera se ha establecido el número de *207* senadores a razón de cuatro por provincia y *uno más por cada provincia insular.*

El debatido tema de la representación proporcional se ha matizado incorporando dos puntos importantes: «1) Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragio, para acceder al Congreso; 2) La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de diputados para cada una de ellas». Se trata, como es sabido, de un compromiso entre el Gobierno y Alianza Popular. Por un lado, el primero mantenía la R.P., cuya supresión impediría la posterior negociación con la oposición; por otro, Alianza pretendía asegurarse, mediante el sistema mayoritario, éxitos en las próximas elecciones.

En sede teórica, la discusión sobre las ventajas e inconvenientes de uno u otro sistema: mayoritario o R.P., es interminable de manera que ha de referirse a países concretos y a datos de educación cívica, desarrollo socioeconómico, etc., como indico en el volumen III de mi *Curso de Derecho Político.* Ahora bien, es obvio que unas Cortes inminentes, que van a realizar obra constituyente, deben representar lo más fielmente posible las corrientes y deseos del pueblo y ello se hace mucho mejor con el sistema de R.P., aparte que el Senado compensa su eventual fraccionamiento, puesto que se elige con escrutinio mayoritario.

La expresión «dispositivos correctores», delicioso eufemismo mecanicista, deberá manejarse con exquisita ponderación para no yugular corrientes políticas minoritarias, siempre que no sean grupúsculos, porque al encontrar aquéllas acomodo en las Cortes, se espera que

moderen sus maximalismos, pues de lo contrario los manifestarían en el campo extraparlamentario.

Además, tenemos el caso de los partidos regionales. Como bien dice APOSTÚA (*loc. cit.*): «la eliminación de un partido en función de un porcentaje nacional perjudicaría igualmente a los partidos de región; es preciso que esta corrección sea a su vez corregida por un criterio que atienda al hecho regional. Un ejemplo valdrá mejor. Supongamos una región con dos millones de habitantes, que son el 9 por 100 del censo nacional, pero tiene el 50 por 100 regional. Es evidente que no se la puede dejar fuera».

Sería imprudente exasperar a las corrientes dominantes en el País Vasco, en Galicia y Cataluña aplicándoles «dispositivos correctores», dada su justificada hipersensibilidad política.

La adopción de la provincia como circunscripción electoral, si, por un lado, recurre a un ente preexistente y sortea el caciquismo electoral, por otro, prima a las zonas rurales que gozarán de sobrerrepresentación, en tanto que las industriales, más pobladas, sufrirán sobrepresentación. A esto se responde que las provincias subdesarrolladas económicamente no deben pagar, también, el subdesarrollo político, pero con todo las desigualdades electorales entre las provincias serían notorias. Así escribe QUIJANO («Un sistema electoral conservador», en *Informaciones Políticas, cit.*, pág. 5): «Es previsible que este cupo mínimo sea de, al menos, tres diputados. Si así fuere ocurriría que una provincia como Soria, a la que por su población sólo le corresponde un diputado, pasaría a elegir cuatro, mientras que una provincia como Barcelona se divide casi por dos, lo cual es, por otra parte, técnicamente imprescindible, ya que el número invariable de diputados del Congreso (350) obliga a que si unas provincias se sobrerrepresentan, otras se subrepresentan. Y así el voto de un elector de Soria tendría cinco veces (!) más valor que el de un elector de Barcelona. En suma, lo que ya ocurría para el Senado —aunque en este caso las ci-

fras son ya asombrosas, porque el voto de un elector de Soria valdrá cuarenta y siete veces (!) más que el de un elector de Barcelona— ocurrirá también para el Congreso; una violación fragrante del principio básico de igualdad del sufragio».

La introducción de los «dispositivos correctivos», de modo drástico, tergiversa la R.P. y casi la convierte en escrutinio mayoritario.

En conclusión, una vez aprobada la Ley para la Reforma política, el Gobierno, desembarazado del obstruccionismo reaccionario, debe negociar con la oposición la libre, transparente y democrática votación del próximo referéndum y, sobre todo, la Ley electoral para que el pueblo español pueda convivir pacíficamente, dentro de un sistema político auténticamente representativo que respete los derechos y libertades básicos, como establece el artículo 1, párrafo 2, de la Ley, y establezca unas bases socieconómicas justas.

OTRAS OBRAS DEL AUTOR EN EDITORIAL TECNOS

«La libertad y dignidad de la persona humana en la Encíclica *Pacem in Terris*», en *Comentarios universitarios a la «Pacem in Terris»*, Madrid, 1964, págs. 197 y sigs.

«John Stuart Mill y la democracia representativa», en *De la libertad. Del gobierno representativo. La esclavitud femenina, de John Stuart Mill*, Madrid, 1965.

Paolo Biscaretti di Ruffia y la ciencia italiana del Derecho constitucional. Estudio preliminar a la traducción del *Derecho Constitucional*, de Paolo Biscaretti di Ruffia. Madrid, 1965.

Política e inteligencia. Primera edición agotada.

Política e «inteligencia». Ensayo sobre los contornos sociopolíticos de la inteligencia. 2.ª edición. Madrid, 1972.

Principios de ciencia política, vol. 1.º Primera edición agotada.

Principios de ciencia política, vol. 1.º: «Introducción. Hombre y política. Ideologías, Mitos y Tecnocracia», 2.ª edición, Madrid, 1969.

Principios de ciencia política, 3.ª edición, Madrid, 1973.

Principios de ciencia política, vol. 2.º: «Estructura y dinámica políticas». Madrid, 1969. Agotada.

Principios de ciencia política, vol. 2.º, 2.ª edición, Madrid, 1973.

Principios de ciencia política, vol. 3.º: «Estado contemporáneo y fuerzas políticas». Madrid, 1971. Agotada.

Principios de ciencia política, vol. 3.º, 2.ª edición, Madrid, 1974.

Curso de Derecho político, vol. 1.º: «Introducción: concepto, método, escuelas. Vertiente histórica del Derecho político. El Derecho constitucional en el marco del Derecho político». Madrid, 1972. Agotada.

Curso de Derecho político, vol. 2.º: «La crisis de la Teoría del Estado en la actualidad. Federalismo y Estado federal. La teoría de la Constitución en el marco del Derecho político». Madrid. 1974.

Curso de Derecho político, vol. 1.º, 2.ª edición, Madrid, 1976.

Curso de Derecho político, vol. 3.º: «El Estado como ordenamiento jurídico-político. Teoría jurídico-política de los Derechos Humanos. Las libertades fundamentales como presupuesto de la democracia participativa. Teoría jurídico-política de las elecciones generales. Instituciones legislativas de la democracia representativa: El sistema parlamentario. Estructura del Parlamento: el bicameralismo». Madrid, 1976.

Curso de Derecho político, vol. 4.º (en preparación).